

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

JULIANE KOKOTT

prezentate la 14 aprilie 2011¹**I — Introducere**

1. Prezenta cauză privește articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional la Acordul de asociere CEE-Turcia. Acesta conține o clauză de standstill care interzice părților contractante să introducă după 1 ianuarie 1973 noi interdicții privind libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii.

2. Reclamantul din acțiunea principală a solicitat în 2008 în Regatul Unit o autorizație în scopul exercitării unei activități independente. În acest sens, el nu s-a întemeiat pe dispozițiile actuale, ci pe dispozițiile aplicabile la momentul de referință 1973, care erau mai favorabile. Autoritățile competente, făcând trimitere la principiul abuzului de drept, i-au respins reclamantului beneficiul clauzei de standstill pe motivul că, anterior depunerii cererii, acesta încălcase o condiție prevăzută pentru permisul său de ședere precedent.

3. După ce Curtea a avut deja ocazia să își exprime poziția cu privire la conținutul și sfera

clauzei de standstill, prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional², prezenta cauză îi oferă posibilitatea să precizeze în ce condiții se poate interzice invocarea clauzei de standstill.

II — Cadrul juridic*A — Acordul de asociere CEE-Turcia*

4. La 12 septembrie 1963, Republica Turcia, pe de o parte, și Comunitatea Economică Europeană, precum și statele membre ale CEE, pe de altă parte, au semnat la Ankara Acordul de asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia. Acest acord a fost încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității prin Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963³. Conform articolului 2 alineatul (1), acordul de asociere

1 — Limba originală: germana.

2 — A se vedea printre altele Hotărârea din 11 mai 2000, Savas (C-37/98, Rec., p. I-2927), și Hotărârea din 20 septembrie 2007, Tum și Dari (C-16/05, Rep., p. I-7415).

3 — JO 1964, 217, p. 3685, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 10, denumit în continuare „acordul de asociere”.

are drept scop să promoveze consolidarea continuă și echilibrată a relațiilor comerciale și economice dintre părțile contractante, inclusiv în domeniul forței de muncă, prin realizarea treptată a liberei circulații a lucrătorilor, ca și prin eliminarea restricțiilor privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor pentru a îmbunătăți nivelul de trai al poporului turc și pentru a facilita ulterior aderarea Republicii Turcia la Comunitate⁴.

5. Protocolul adițional semnat la 23 noiembrie 1970 la Bruxelles și încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972⁵, care, potrivit articolului 62 din acesta, face parte integrantă din acordul de asociere, stabilește, la articolul 1, condițiile, modalitățile și ritmurile de realizare a etapei tranzitorii menționate la articolul 4 din acordul amintit. Protocolul adițional cuprinde un titlu II, denumit „Circulația persoanelor și a serviciilor”, în cadrul căruia capitolul I privește „[l]ucrătorii”, iar capitolul II este consacrat „[d]reptului de stabilire, serviciilor și transporturilor”.

6. Articolul 41 din protocolul adițional, care figurează în capitolul II din titlul II, are următorul cuprins:

„(1) Părțile contractante se abțin să introducă în relațiile dintre ele noi restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.

(2) [...]”

4 — Al patrulea considerent al preambulului și articolul 28 din Acordul de asociere.

5 — JO L 293, p. 1.

B — Dreptul național

7. Dispozițiile aplicabile la 1 ianuarie 1973 în Regatul Unit privind prelungirea permisului de ședere erau cuprinse în Statement of Immigration Rules for Control after Entry (House of Commons paper 510, dispoziții privind controlul imigrației după intrarea pe teritoriu).

8. De atunci, dispozițiile privind imigrația au fost modificate și înlocuite de mai multe ori de-a lungul anilor. Dispozițiile privind imigrația aplicabile la momentul adoptării deciziei pârâtului din acțiunea principală de a refuza reclamantului eliberarea permisului de ședere (21 octombrie 2008) erau stabilite în House of Commons Paper 395 (HC 395).

9. Instanța de trimitere arată — aspect necontestat de părți — că dispozițiile privind imigrația în vigoare în Regatul Unit în octombrie 2008, referitoare la stabilirea în acest stat membru în scopul exercitării unei activități independente, sunt mai stricte decât dispozițiile corespunzătoare care erau în vigoare la 1 ianuarie 1973.

10. Una dintre părțile la procedură⁶ a arătat în acest sens, fără a fi contrazisă, că o diferență decisivă constă în aceea că, spre deosebire de dispozițiile în vigoare în 1973 privind autorizarea desfășurării unei activități independente, conform noilor dispoziții, un

6 — Centre for Advice on Individual Rights in Europe; a se vedea punctul 19 din prezentele concluzii.

străin trebuie să facă dovada unui capital în valoare de 200000 de lire sterline⁷.

III — Situația de fapt și procedura principală

11. Domnul Oguz (denumit în continuare „reclamantul din acțiunea principală” sau „reclamantul”) a intrat în Regatul Unit în octombrie 2000 cu o autorizație de intrare în calitate de student. Ulterior, autoritățile competente i-au prelungit acestuia de mai multe ori permisul de ședere în calitate de student. Aceste permise de ședere au fost supuse condiției ca reclamantul să nu poată exercita, printre altele, o activitate economică independentă decât cu consimțământul Secretary of State for the Home Department.

12. Inițial, reclamantul a întreprins în Regatul Unit, timp de mai mulți ani, o activitate economică *salariată* cu acordul autorităților competente. Angajatorul reclamantului l-a concediat însă în noiembrie 2006 pe motive economice. Încercările reclamantului de a exercita o altă activitate salariată au fost sortite eșecului.

13. Ulterior, la 20 martie 2008, reclamantul a depus o cerere de prelungire a permisului de

ședere în Regatul Unit în calitate de persoană care exercită o activitate *independentă*. Acesta s-a întemeiat în acest sens pe dispozițiile privind imigrația în vigoare în Regatul Unit la 1 ianuarie 1973⁸, care, potrivit indicațiilor oferite de instanța de trimitere, sunt mai favorabile decât normele privind imigrația în vigoare în anul 2008. Pentru a justifica aplicabilitatea dispozițiilor din 1973, reclamantul a invocat clauza de standstill prevăzută la articolul 41 din protocolul adițional.

14. Reclamantul începuse deja în februarie 2008 o activitate independentă pe care a practicat-o începând cu luna următoare. La momentul depunerii cererii, reclamantul exercita deja de câteva săptămâni o activitate independentă încălcând astfel condiția aferentă permisului de ședere. Reclamantul a motivat încălcarea arătând că s-a considerat îndreptățit să își creeze activitatea în timp ce pregătea și redacta cererea de permis de ședere în calitate de întreprinzător.

15. La 11 august 2008, reclamantul a încetat activitatea economică independentă și a informat autoritățile competente cu privire la faptul că o va relua de îndată ce se va lua o decizie în legătură cu cererea sa.

16. Secretary of State for the Home Department (denumit în continuare și „părătul din acțiunea principală”) a respins cererea reclamantului. Refuzul a fost motivat de faptul că,

7 — Făcând trimitere la Statement of Changes to Immigration Rules (HC 395) as amended, paragraph 245L(b) and Appendix A paragraph 35.

8 — House of Commons Paper 510.

prin crearea activității sale, reclamantul ar fi încălcat condiția permisului său de ședere anterior. Prin urmare, trebuie să i se refuze beneficiul clauzei de standstill prevăzute la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional. Cererea sa trebuie respinsă în temeiul dispozițiilor în vigoare privind imigrația. În plus, durata permisului său de ședere existent în calitate de titular al unui permis de muncă a fost redusă, întrucât acesta nu mai îndeplinea condițiile prevăzute în permisul său de ședere.

17. La 4 noiembrie 2008, reclamantul a formulat împotriva acestei decizii de refuz o contestație la Asylum and Immigration Tribunal⁹. Această contestație a fost respinsă. În motivarea sa, instanța a arătat că reclamantul nu s-a comportat în mod fraudulos, însă a încălcat, prin crearea și prin exploatarea activității sale, condițiile permisului său de ședere și nu ar avea, așadar, dreptul de a invoca clauza de standstill prevăzută la articolul 41 din protocolul adițional.

18. Reclamantul a solicitat emiterea unei ordonanțe în vederea reexaminării acestei decizii¹⁰. Prin decizia din 26 iunie 2009, Senior Immigration Judge Ward¹¹ a constatat că decizia anterioară, prin care a fost respinsă contestația, ar fi lipsită de erori de drept și, prin urmare, ar trebui să fie confirmată.

⁹ — Instanța competentă în materie de azil și de imigrație.

¹⁰ — Order for reconsideration.

¹¹ — Judecătorul, care exercită și funcția de președinte, competent în materie de imigrație.

19. În prezent, litigiul se află pe rolul Court of Appeal of England and Wales (Civil Division), instanța de trimitere¹². Aceasta a admis participarea Centre for Advice on Individual Rights in Europe (denumit în continuare „AIRE Centre”) la procedura principală.

IV — Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare și procedura în fața Curții

20. Prin decizia din 23 martie 2010, Court of Appeal a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„În cazul în care un resortisant turc, titular al unui permis de ședere în Regatul Unit cu condiția de a nu exercita vreo activitate economică sau vreo profesie, începe o activitate independentă nerespectând această condiție și ulterior solicită autorităților naționale prelungirea permisului de ședere în temeiul activității economice în prezent create, acesta poate beneficia de dispozițiile articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional la Acordul de asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia?”

¹² — Court of Appeal (England & Wales).

21. În afară de domnul Oguz și AIRE Centre, au prezentat observații scrise și orale în procedura în fața Curții guvernul Regatului Unit și Comisia Europeană.

obligății de a deține viză în vederea efectuării anumitor prestări de servicii, care nu era aplicabilă înainte de intrarea în vigoare a protocolului adițional, constituie o „nouă restricție”, în sensul articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional¹⁴.

V — Apreciere

22. Prezenta cauză privește interpretarea articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional la Acordul de asociere CEE-Turcia. Acesta prevede că părțile contractante se abțin să introducă în relațiile dintre ele noi restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.

23. Prin urmare, articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional se opune adoptării de către un stat membru a oricărei măsuri noi care ar avea ca obiect sau ca efect să condiționeze stabilirea și, corelativ, șederea unui resortisant turc pe teritoriul său de îndeplinirea unor condiții mai restrictive decât cele aplicabile la data la care protocolul adițional a intrat în vigoare în statul membru în cauză, și anume la 1 ianuarie 1973¹³.

24. În ceea ce privește conținutul, Curtea a considerat, de exemplu, că introducerea unei

25. Curtea a subliniat deja faptul că din textul articolului 41 alineatul (1) rezultă că acesta enunță în termeni clari, preciși și necondiționați o clauză standstill lipsită de echivoc, care interzice părților contractante să introducă, după intrarea în vigoare a protocolului adițional, noi restricții privind libertatea de stabilire. Din acest text, precum și din sensul și din scopul Acordului de asociere, Curtea a concluzionat că articolul 41 alineatul (1) are un efect direct în statele membre¹⁵.

26. În consecință, un resortisant turc poate invoca în mod direct articolul 41 alineatul (1) în fața autorităților unui stat membru.

27. Instanța de trimitere ridică acum problema dacă un stat membru poate să îi refuze unui resortisant turc, care nu a respectat o condiție a permisului său de ședere, beneficiul clauzei de standstill prevăzute la articolul 41

13 — Hotărârea Savas (citată la nota de subsol 2, punctul 69), Hotărârea din 21 octombrie 2003, Abatay și alții (C-317/01 și C-369/01, Rec., p. I-12301, punctul 66), și Hotărârea Tım și Dari (citată la nota de subsol 2, punctul 49).

14 — Hotărârea din 19 februarie 2009, Soysal și Savatli (C-228/06, Rep., p. I-1031, punctul 57).

15 — Hotărârea Savas (citată la nota de subsol 2, punctul 49, cu trimitere la jurisprudența Curții referitoare, printre altele, la clauza de standstill prevăzută la articolul 13 din Decizia nr. 1/80 a Consiliului de asociere din 19 septembrie 1980, Hotărârea din 20 septembrie 1990, Sevince (C-192/89, Rec., p. I-3461, punctele 18 și 26).

din protocolul adițional. Pârâta din acțiunea principală, precum și guvernul Regatului Unit pleacă de la premisa că invocarea clauzei de standstill ar constitui un abuz de drept într-un asemenea caz și ar trebui, așadar, să fie respinsă. Instanța de trimitere a exclus în mod expres un comportament fraudulos al reclamantului.

28. În opinia noastră, clauza de standstill prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional – după cum vom prezenta în continuare – nu este de natură să nege beneficiul acesteia pe motivul unui abuz de drept. Un potențial abuz de drept poate exista însă eventual în cadrul aplicării dreptului național.

29. Interzicerea abuzului de drept reprezintă un principiu general al dreptului Uniunii¹⁶. Potrivit unei jurisprudențe constante, justițiabilii nu pot să se prevaleze în mod fraudulos sau abuziv de normele de drept al Uniunii, iar instanțele naționale pot, judecând de la caz la caz, în temeiul unor elemente obiective, să țină cont de comportamentul abuziv sau fraudulos al persoanelor interesate pentru a le refuza, atunci când este cazul,

acordarea beneficiului dispozițiilor dreptului menționat¹⁷.

30. În Hotărârea Emsland-Stärke, Curtea a precizat analiza abuzului de drept în legătură cu prestații din sectorul agricol. Curtea a constatat în hotărârea respectivă că stabilirea unui abuz de drept necesită, pe de o parte, un ansamblu de împrejurări obiective din care să rezulte că, în pofida unei respectări formale a condițiilor prevăzute de reglementarea Uniunii, obiectivul urmărit de această reglementare nu a fost atins¹⁸. Pe de altă parte, acest lucru necesită existența unui element subiectiv care constă în dorința de a obține un avantaj rezultat din reglementarea comunitară prin crearea în mod artificial a condițiilor necesare pentru obținerea sa¹⁹.

31. Astfel cum Curtea a subliniat deja, clauza de standstill prevăzută la articolul 41 alineatul (1) operează nu ca o regulă de fond, prin care devine inaplicabil dreptul material pertinent pe care îl substituie, ci ca o regulă de natură cvasiprocedurală, care precizează, *ratione temporis*, care sunt dispozițiile unui stat membru în lumina cărora este necesar să se aprecieze situația unui resortisant turc

16 — A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Sharpston din 8 iulie 2010 prezentate în cauza Bozkurt (C-303/08, Rep., p. I-13445, punctul 37), precum și Concluziile avocatului general Maduro din 7 aprilie 2005 prezentate în cauza Halifax (C-255/02, Rec., p. I-1609, punctul 63), care reflectă ambele contexte principale în care a fost analizată noțiunea abuzului de drept de către Curtea de Justiție.

17 — A se vedea printre altele Hotărârea din 9 martie 1999, Centros (C-212/97, Rec., p. I-1459, punctul 25), Hotărârea din 21 februarie 2006, Halifax și alții (C-255/02, Rec., p. I-1609, punctul 68), și Hotărârea din 22 decembrie 2010, Bozkurt (C-303/08, Rep., p. I-13445, punctul 47).

18 — Hotărârea din 14 decembrie 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, Rec., p. I-11569, punctul 52).

19 — Hotărârea Emsland-Stärke (citată la nota de subsol 18, punctul 53).

care intenționează să își exercite libertatea de stabilire într-un stat membru²⁰.

32. Prin urmare, prezenta clauză de standstill se caracterizează prin faptul că nu conferă drepturi materiale. Din aceasta nu rezultă în mod direct niciun drept de stabilire și niciun drept de ședere²¹. Aceasta stabilește doar dispozițiile dreptului național aplicabile, excluzând reglementările mai puțin favorabile decât cele aplicabile la 1 ianuarie 1973.

33. În opinia noastră, deja în considerarea naturii sale, clauza de standstill nu ar putea în principiu să interzică invocarea sa pe motivul unui abuz de drept.

34. Astfel, articolul 41 nu prevede nicio condiție pentru aplicarea clauzei. Dimpotrivă, aceasta este aplicabilă în mod necondiționat. Astfel cum Curtea a subliniat deja, articolul 41 alineatul (1) impune interdicția absolută de a introduce orice nou obstacol în calea exercitării acestei libertăți, de natură a agrava condițiile existente la o dată precisă²².

35. Clauza de standstill stabilește numai dreptul național aplicabil. Aspectul dacă din

dreptul național ia naștere un drept de stabilire și din acesta rezultă în continuare un drept de ședere se stabilește exclusiv în temeiul acestui drept național.

36. În cazul în care articolul 41 impune o interdicție absolută pentru a cărei aplicabilitate nu trebuie să fie îndeplinite niciun fel de condiții, este dificil de imaginat existența unui caz de abuz de drept în privința acestei dispoziții. Întrucât, pentru aplicabilitatea acesteia, nu sunt stabilite niciun fel de condiții, acestea nu pot fi nici induse artificial prin abuz de drept.

37. Pârâtul din acțiunea principală și guvernul Regatului Unit subliniază că reclamantului trebuie să i se refuze beneficiul clauzei de standstill, întrucât doar prin exercitarea unei activități independente fără autorizație prealabilă – prin care a încălcat condiția permisului său de ședere – ar fi îndeplinit condițiile materiale prevăzute de dispozițiile din 1973 privind imigrația, pe care nu le-ar fi putut îndeplini altfel.

38. Acest lucru arată că un posibil abuz de drept al reclamantului privește condițiile materiale ale dispozițiilor *naționale* privind imigrația, iar nu clauza de standstill. Prin urmare, întrebarea referitoare la abuzul de drept își are locul în cadrul dreptului material. Reclamantul atrage atenția în această privință asupra faptului că, potrivit dispozițiilor din 1973 privind imigrația, autoritățile

20 — Hotărârea Tum și Dari (citată la nota de subsol 2, punctul 55).

21 — Hotărârea Tum și Dari (citată la nota de subsol 2, punctul 52).

22 — Hotărârea Tum și Dari (citată la nota de subsol 2, punctul 61).

competente pot să țină seama de un comportament fraudulos al unui solicitant²³. Această posibilitate a fost confirmată și de guvernul Regatului Unit în cadrul ședinței desfășurate în fața Curții.

39. Drept concluzie intermediară, trebuie constatat că, datorită caracterului absolut al articolului 41 alineatul (1), care nu stabilește nicio condiție materială, ci doar stabilește dreptul aplicabil, ipoteza abuzului de drept nu se aplică în privința acestui articol.

40. Această concluzie este confirmată de un rezumat al situațiilor în care Curtea a admis existența unui abuz de drept în domeniul Acordului de asociere.

41. Așadar, Curtea a exclus ca perioade de încadrare în muncă exercitate de un resortisant turc printr-un comportament fraudulos care a condus la o condamnare să poată fi considerate corespunzătoare pentru aplicarea articolului 6 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80²⁴, întrucât persoana în cauză nu îndeplinea, în realitate, condițiile prevăzute de această dispoziție și, prin urmare, nu a beneficiat din acest motiv în mod legal de un drept în temeiul acesteia din urmă²⁵. Ca posibil exemplu suplimentar al unui abuz de drept,

Curtea de Justiție a citat cazul unei căsătorii fictive, încheiate cu unicul scop de a obține în mod abuziv beneficii prevăzute de dreptul asocierii²⁶.

42. Spre deosebire de clauza de standstill prevăzută la articolul 41, care nu conține niciun drept material, articolele 6 și 7 din Decizia nr. 1/80, aplicabile în cazurile susmenționate, conferă ele însele drepturi materiale, și anume dreptul la încadrare în muncă sau dreptul de ședere. Prin urmare, în această privință s-a putut invoca și principiul abuzului de drept.

43. În continuare, trebuie să analizăm de asemenea o afirmație a Curții în cauza Tum și Dari, la care face referire instanța de trimitere. Curtea a indicat următoarele: „În plus, în fața Curții nu a fost invocat niciun element concret de natură să acrediteze ideea că, în acțiunile principale, părțile interesate ar fi invocat aplicarea clauzei de standstill enunțate la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional doar cu scopul de a beneficia în mod abuziv de avantajele conferite de dreptul comunitar²⁷.”

44. Din această afirmație a Curții se poate trage concluzia că premisa de la care pleacă Curtea ar fi că există totuși situații ipotetice

23 — Reclamantul face trimitere în această privință la punctul 4 din aceste dispoziții.

24 — Decizia nr. 1/80 a Consiliului de asociere din 19 septembrie 1980 privind dezvoltarea asocierii.

25 — A se vedea Hotărârea din 5 iunie 1997, Kol (C-285/95, Rec., p. I-3069, punctele 26 și 27).

26 — Hotărârea Bozkurt (citată la nota de subsol 17, punctul 50).

27 — Hotărârea Tum și Dari (citată la nota de subsol 2, punctul 66).

în care se ridică problema aplicării principiului abuzului de drept și în legătură cu clauza de standstill prevăzută la articolul 41 alineatul (1).

45. Totuși, chiar dacă s-ar dori să se aplice controlul abuzului de drept într-o situație precum cea din speță, nu s-ar ajunge la un răspuns afirmativ cu privire la existența unui abuz de drept.

46. Criteriul decisiv pentru admiterea existenței unui abuz de drept este aprecierea dacă o persoană se întemeiază pe o dispoziție a dreptului Uniunii cu scopul de a beneficia în mod abuziv de avantajele evident incompatibile cu obiectivele dispoziției²⁸.

47. Sensul și scopul clauzei de standstill este crearea unor condiții favorabile punerii în aplicare treptate a liberei circulații a lucrătorilor, a dreptului de stabilire și, respectiv, a liberei prestări a serviciilor prin interdicția impusă autorităților naționale de a introduce noi obstacole în calea libertăților menționate în scopul de a nu face mai dificilă realizarea treptată a acestora din urmă între statele membre și Republica Turcia²⁹.

28 — A se vedea în acest sens, de asemenea, Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Bozkurt (citate la nota de subsol 16, punctul 39), precum și Concluziile avocatului general Tizzano din 18 mai 2004 prezentate în cauza Zhu și Chen (C-200/02, Rec., p. I-9925, punctul 115).

29 — Hotărârea Abatay și alții (C-317/01 și C-369/01, Rec., p. I-12301, punctul 72); a se vedea, în acest sens, și Hotărârea din 9 decembrie 2010, Toprak (C-300/09 și C-301/09, Rep., p. I-12845, punctul 52).

48. Astfel cum am arătat deja, clauza de standstill impune autorităților naționale „interdicția absolută”³⁰ de a introduce orice nou obstacol în calea exercitării acestor libertăți, de natură a agrava condițiile existente la o dată precisă. Prin urmare, scopul acesteia este aplicarea între părțile contractante, în principiu, doar a dispozițiilor celor mai favorabile.

49. Cu acest obiectiv nu este incompatibilă situația în care poate să invoce clauza și un resortisant turc, care a încălcat o condiție a permisului de ședere acordat anterior.

50. În consecință, în cauza citată anterior Tum și Dari, precum și în cauza comparabilă Savas, Curtea nu a reținut existența unui abuz de drept.

51. În cauza Tum și Dari, clauza de standstill a fost invocată de două persoane care au locuit într-un stat membru în pofida unui ordin de expulzare emis ca urmare a respingerii cererilor de azil. În această hotărâre, Curtea a respins în mod expres argumentul conform

30 — Hotărârea Tum și Dari (citată la nota de subsol 2, punctul 61).

căruia un cetățean turc ar putea să invoce clauza de standstill doar în cazul în care acesta a intrat legal pe teritoriul statului membru³¹. În cauza Savas, persoana în cauză încălcăse dispozițiile privind imigrația înainte de a invoca clauza de standstill. Acest lucru nu a determinat însă Curtea să îi interzică acestuia să o invoce³².

52. În concluzie, nu ar putea să se aprecieze în mod diferit un caz precum cel din acțiunea principală în care persoana care invocă clauza de standstill dispune – spre deosebire de cazurile deja soluționate – chiar de un permis de ședere și a încălcat doar o condiție a acestuia. În sfârșit, reclamantul din acțiunea principală nici măcar nu a intrat ilegal în Regatul Unit, ci avea o autorizație de intrare și chiar un permis de muncă, chiar dacă nu era eliberat pentru o activitate independentă. Acesta a încălcat numai o condiție a permisului său de ședere prin exercitarea unei activități independente pe care a încetat să o mai exercite în scurt timp.

53. În continuare, trebuie să analizăm de asemenea Hotărârea Curții pronunțată în cauza Kondova³³. Aceasta a fost citată de părătul din acțiunea principală și de guvernul Regatului Unit.

54. Această cauză privea Acordul european de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Bulgaria, pe de altă parte³⁴.

55. Curtea a hotărât în această privință că un cetățean bulgar care, având intenția să exercite într-un stat membru o activitate economică salariată sau independentă, zădărnicește controlul corespunzător efectuat de autoritățile naționale prin faptul că declară în mod fals că merge în acest stat în scopul exercitării unei activități sezoniere, nu intră în domeniul de aplicare al Acordului european³⁵.

56. În cazul în care cetățenilor bulgari li s-ar fi permis, într-adevăr, să poată depune în orice moment în statul gazdă o cerere de stabilire, fără a se ține seama de o încălcare anterioară a legislației naționale în materie de imigrație, acest lucru ar fi putut să îi

31 — Hotărârea Tum și Dari (citată la nota de subsol 2, punctul 59).

32 — Hotărârea Savas (citată la nota de subsol 2, punctul 70).

33 — Hotărârea din 27 septembrie 2001, Kondova (C-235/99, Rec., p. I-6427).

34 — Acord încheiat și aprobat în numele Comunității prin Decizia 94/908/CE, CECO, Euratom a Consiliului și a Comisiei din 19 decembrie 1994 (JO L 358, p. 1, denumit în continuare „Acordul european”).

35 — Hotărârea Kondova (citată la nota de subsol 33, punctul 80). Curtea a făcut trimitere în acest scop la cazul eludării dreptului național de către resortisanții comunitari care fac uz în mod abuziv de dreptul comunitar. Hotărârea din 9 martie 1999, Centros (C-212/97, Rec., p. I-1459, punctul 24 și jurisprudența citată).

determine să rămână ilegal pe teritoriul statului gazdă și să se supună normelor de control numai odată cu îndeplinirea cerințelor materiale prevăzute de acestea³⁶.

membre. Prin urmare, nu este surprinzător faptul că în Hotărârea Kondova, în care acordul conferea un drept material, Curtea a recunoscut și posibilitatea de a refuza invocarea acestui drept material pe motive legate de abuzul de drept.

57. Această afirmație a Curții i-a determinat pe pârâțul din acțiunea principală și pe guvernul Regatului Unit să interzică în speță reclamantului beneficiul clauzei de standstill. Pentru a justifica comparația, aceștia au făcut trimitere la argumentul discutat deja, și anume că încălcarea de către reclamant a condiției respective a avut drept urmare punerea acestuia în poziția de a fi îndeplinit dispozițiile materiale din 1973 privind imigrația.

59. Cu toate acestea, concluzia din cauza Kondova nu poate fi transpusă unei clauze de standstill precum articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional. Astfel cum s-a menționat deja, clauza de standstill prevăzută de protocolul adițional nu conferă nici dreptul material de stabilire, nici dreptul la un tratament egal cu propriii cetățeni, ci stabilește doar dreptul național aplicabil.

58. Hotărârea citată nu poate fi transpusă însă în cazul de față. Astfel, spre deosebire de articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional la Acordul CEE-Turcia, Acordul european aplicabil în cauza Kondova conferea un drept de stabilire. Articolul 45 din acesta a stabilit un tratament egal al cetățenilor bulgari cu resortisanții statelor membre. Conform articolului 59 din Acordul european, doar prima intrare era de competența statelor

60. În concluzie, trebuie reținut faptul că clauza de standstill prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional nu este de natură să interzică invocarea sa pe motive legate de abuzul de drept. Dimpotrivă, un posibil abuz de drept poate fi eventual întâlnit în contextul aplicării dreptului național. Potrivit afirmațiilor părților la procedură, dreptul

36 — Hotărârea Kondova (citată la nota de subsol 33, punctul 77).

național prevede de asemenea posibilitatea ca acest lucru să fie luat în considerare.

mai întâi o autorizație înainte de a exercita o activitate independentă.

61. În final, trebuie examinat pe scurt un aspect care rezultă din susținerile reclamantului. În memoriul său, acesta atrage atenția asupra faptului că exista o linie directoare scrisă, emisă de Secretary of State și adresată agenților din subordinea sa³⁷, conform căreia exercitarea unei activități independente de către un cetățean turc este acceptată de autorități în cazul în care cetățeanul deține un permis de ședere și a depus o cerere de prelungire a acestuia pe baza activității independente desfășurate. Prin urmare, Secretary of State ar fi stabilit o practică administrativă care ignora încălcarea obligației de a obține

62. O astfel de situație ar ridica de fapt întrebarea interesantă referitoare la măsura în care o renunțare la o practică administrativă mai favorabilă³⁸, instituită între timp, ar putea să reprezinte, *per se*, o încălcare a clauzei de standstill. În sfârșit, Curtea a hotărât recent că și abrogarea unei dispoziții legislative mai favorabile, care ar fi introdusă după data indicată în clauza de standstill, ar încălca interdicția privind introducerea de „noi restricții” aduse clauzei de standstill, chiar și în cazul în care noua stare juridică nu ar conduce la o situație mai defavorabilă decât cea care exista la data prevăzută în clauza de standstill³⁹. Având în vedere faptul că instanța de trimitere nu a formulat însă nicio întrebare în acest sens, că aceasta nu a fost dezbătută de părți și că din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu rezultă nici situația de fapt corespunzătoare, prezenta cauză nu este de natură să dezbată în final această chestiune.

37 — Published Guidance of the Secretary of State to his caseworkers.

38 — În cazul în care în situația de fapt prezentată s-ar putea prevedea o astfel de practică.

39 — A se vedea Hotărârea Toprak (citată la nota de subsol 29, în ceea ce privește clauza de standstill prevăzută la articolul 13 din Decizia nr. 1/80 a Consiliului de asociere).

VI — Concluzie

63. Având în vedere considerațiile anterioare, propunem Curții să răspundă la cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare adresată de Court of Appeal of England and Wales după cum urmează:

„În cazul în care un resortisant turc, titular al unui permis de ședere într-un stat membru cu condiția de a nu exercita vreo activitate economică sau vreo profesie, începe o activitate independentă nerespectând această condiție și ulterior solicită autorităților naționale prelungirea permisului de ședere în temeiul activității economice în prezent create, acesta este îndreptățit, independent de o încălcare a condiției permisului său de ședere, să invoce clauza de standstill prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional la Acordul de asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia.”