



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
YVES BOT  
prezentate la 6 martie 2012<sup>1</sup>

**Cauza C-364/10**

**Ungaria  
împotriva**

**Republicii Slovace**

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Articolul 259 TFUE — Articolul 21 alineatul (1) TFUE — Directiva 2004/38/CE — Dreptul cetățenilor Uniunii de a circula pe teritoriul statelor membre — Interdicția de a intra pe teritoriul Republicii Slovace opusă președintelui Ungariei — Aplicarea dreptului Uniunii șefilor de stat — Aplicarea abuzivă a dreptului Uniunii”

### **I – Situația de fapt și de drept a acțiunii**

1. Prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor a fost introdusă de Ungaria la 8 iulie 2010 în temeiul articolului 259 TFUE. Acest stat membru solicită Curtții:

- constatarea faptului că Republica Slovacă și-a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE<sup>2</sup>, și al articolului 21 alineatul (1) TFUE atunci când, la 21 august 2009, aceasta i-a refuzat accesul pe teritoriul său președintelui Ungariei, domnul Sólyom, invocând Directiva 2004/38, însă fără a respecta dispozițiile acesteia;
- declararea faptului că este contrară dreptului Uniunii, în special articolului 3 alineatul (2) TUE și articolului 21 alineatul (1) TFUE, poziția pe care Republica Slovacă a apărut-o până la introducerea prezentei acțiuni, care constă în a considera conform Directivei 2004/38 faptul de a-i interzice accesul pe teritoriul slovac unei persoane reprezentând Ungaria, precum președintele acestui stat membru, menținând în acest fel posibilitatea repetării acestei atitudini nelegale;
- declararea faptului că Republica Slovacă a aplicat abuziv dreptul Uniunii atunci când autoritățile sale i-au interzis accesul pe teritoriul său președintelui Sólyom, la 21 august 2009, și,
- presupunând că domeniul de aplicare personal al Directivei 2004/38 poate fi restrâns de o anumită normă de drept internațional, indicarea domeniului de aplicare și a efectelor unei astfel de derogări.

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO L 158, p. 77, rectificări în JO L 229, p. 35, și în JO 2005, L 197, p. 34, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56.

2. Situația de fapt aflată la origine diferendului dintre Ungaria și Republica Slovacă poate fi rezumată după cum urmează.
3. La invitația unei asociații cu sediul în Slovacia, președintele Ungariei, domnul Sólyom, prevăzuse să se deplaseze, la 21 august 2009, în orașul Komárno (Slovacia) pentru a participa la ceremonia de inaugurare a unei statui a Sfântului Ștefan.
4. Pentru a înțelege circumstanțele acestei vizite, trebuie amintit printre altele că, pe de o parte, data de 20 august este o zi de sărbătoare națională în Ungaria, la această dată fiind comemorat Sfântul Ștefan, întemeietorul și primul rege al statului maghiar. Pe de altă parte, data de 21 august este o dată sensibilă în Slovacia, întrucât la 21 august 1968 a avut loc invadarea Cehoslovaciei de către trupele Pactului de la Varșovia, din care făceau parte și trupele maghiare.
5. După mai multe schimburi diplomatice între ambasadele celor două state membre cu privire la vizita programată a președintelui Sólyom, cei mai înalți trei reprezentanți ai Republicii Slovace, și anume președintele republicii, domnul Gašparovič, prim-ministrul, domnul Fico, și președintele parlamentului, domnul Paška, au adoptat o declarație comună prin care au indicat că vizita președintelui Sólyom nu era considerată potrivită, având în vedere în special faptul că acesta nu își exprimase dorința de a întâlni personalități slovace și că data de 21 august era deosebit de sensibilă.
6. În urma altor contacte diplomatice, președintele Sólyom a arătat că dorea în continuare să efectueze vizita.
7. Printr-o notă verbală din 21 august 2009, Ministerul Afacerilor Externe slovac l-a informat pe ambasadorul Ungariei la Bratislava (Slovacia) că autoritățile slovace decisese să îi refuze președintelui Sólyom accesul pe teritoriul slovac, în aceeași zi, pentru motive legate de riscuri pentru siguranță, în temeiul dispozițiilor Directivei 2004/38, precum și în temeiul dispozițiilor de drept intern referitoare la șederea străinilor și la poliția națională.
8. Întrucât președintele Sólyom a fost informat cu privire la conținutul acestei note în timp ce se deplasa spre Slovacia, a confirmat primirea acesteia la frontieră și a renunțat să intre pe teritoriul slovac.
9. Printr-o notă din 24 august 2009, autoritățile maghiare au contestat printre altele faptul că Directiva 2004/38 ar putea constitui un temei juridic valabil care să permită justificarea refuzului Republicii Slovace de a-i acorda președintelui Sólyom accesul pe teritoriul său. Acestea au constatat de asemenea că decizia de refuzare a accesului nu era motivată suficient. Pentru aceste motive, Republica Slovacă ar fi adoptat această măsură cu încălcarea dreptului Uniunii.
10. Cu ocazia unei întâlniri care a avut loc la 10 septembrie 2009 la Szécsény (Ungaria), prim-miniștrii maghiar și slovac au adoptat o declarație comună în care își mențin pozițiile respective referitoare la aspectele juridice ale deciziei în litigiu, regretând totodată circumstanțele deplasării președintelui Sólyom. Cu aceeași ocazie, a fost adoptat un „ghid” pentru a clarifica pentru viitor anumite modalități practice ale vizitelor oficiale și neoficiale în cele două state.
11. Printr-o notă din 17 septembrie 2009, autoritățile slovace au răspuns la nota din 24 august 2009 arătând că, având în vedere circumstanțele incidentului, aplicarea Directivei 2004/38 era „ultima posibilitate” de a-l împiedica pe președintele Sólyom să intre pe teritoriul Republicii Slovace și că în niciun caz nu acționaseră cu încălcarea dreptului Uniunii.
12. Între timp, la 3 septembrie 2009, ministrul maghiar al afacerilor externe a adresat o scrisoare domnului Barrot, vicepreședintele Comisiei Europene, în care a solicitat opinia Comisiei cu privire la eventuala încălcare a dreptului Uniunii de către Republica Slovacă.

13. În scrisoarea de răspuns din 10 septembrie 2009, domnul Barrot a recunoscut că, potrivit Directivei 2004/38, orice restrângere a dreptului de liberă circulație trebuie să respecte principiul proporționalității, că trebuie, în temeiul articolului 27 alineatul (2) din această directivă, să se întemeieze pe conduita persoanei în cauză și că trebuie notificată persoanei în cauză în formele prevăzute la articolul 30 din directiva menționată, explicând în mod precis și complet motivele acestei restrângeri. Acesta a considerat de asemenea că respectarea aplicării normelor Directivei 2004/38 revine în primul rând instanțelor naționale. Domnul Barrot a subliniat că trebuia făcut totul pentru evitarea repetării unor asemenea situații și s-a declarat încrezător în faptul că un dialog bilateral constructiv între cele două state membre ar putea permite rezolvarea diferendului.

14. La 12 octombrie 2009, ministrul afacerilor externe maghiar a adresat, în numele Ungariei, o plângere președintelui Comisiei și i-a solicitat să examineze oportunitatea angajării unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, în temeiul articolului 258 TFUE, împotriva Republicii Slovace pentru încălcarea articolului 21 TFUE și a Directivei 2004/38.

15. Prin scrisoarea din 11 decembrie 2009, Comisia a confirmat că „cetățenii Uniunii au dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre în temeiul articolului 21 TFUE și al Directivei 2004/38”. Cu toate acestea, Comisia a precizat că, „în temeiul dreptului internațional, statele membre își rezervă dreptul de a controla accesul unui șef de stat străin pe teritoriul lor, indiferent dacă acest șef de stat este sau nu este cetățean al Uniunii”. În opinia Comisiei, statele membre ale Uniunii Europene continuă să organizeze vizitele oficiale pe canalele politice bilaterale, astfel încât această materie este sustrasă de la aplicarea dreptului Uniunii. Potrivit acesteia, un șef de stat poate, desigur, să decidă să viziteze alt stat membru în calitate de persoană privată, în temeiul articolului 21 TFUE și al Directivei 2004/38, însă din documentele anexate la plângerea ministrului afacerilor externe maghiar rezultă că Ungaria și Republica Slovacă sunt în dezacord cu privire la natura privată sau oficială a vizitei preconizate. Comisia a considerat, prin urmare, că nu era în măsură să constate că Republica Slovacă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor de drept al Uniunii referitoare la libera circulație a cetățenilor Uniunii, chiar dacă Republica Slovacă invocase în mod greșit, în nota sa verbală din 21 august 2009, Directiva 2004/38 și actele adoptate pentru punerea sa în aplicare în dreptul intern.

16. Ministrul afacerilor externe slovac a comentat, la 16 decembrie 2009, luarea de poziție a Comisiei indicând că, „[d]in punctul de vedere al [Republicii Slovace], aceasta arată că avem dreptate, că, atunci când facem ceva, acționăm în mod chibzuit și nu ne plângem întregii lumi că cineva încalcă norme europene fără să știm despre ce vorbim”. Acesta a subliniat că „ar fi bine ca Ungaria, asemenea nouă și Comisiei [...], să considere închisă această afacere”. În continuare, a adăugat că Bratislava considera scrisoarea Comisiei ca fiind o confirmare a faptului că poziția sa era corectă.

17. La 15 martie 2010, prim-ministrul slovac, domnul Fico, reacționând în urma unei opinii exprimate de președintele Sólyom cu privire la predarea limbilor în învățământul primar, a făcut o declarație publică în care menționa că, „[î]n aceste condiții, a-i interzice domnului [...] Sólyom intrarea pe teritoriu la 21 august 2009 constituia pentru noi un act dintre cele mai justificate. În opinia noastră, acest lucru este astăzi încă și mai justificat decât atunci”.

18. La 30 martie 2010, Ungaria a sesizat Comisia, conform articolului 259 TFUE. La 30 aprilie 2010, Republica Slovacă a comunicat observațiile sale. În sfârșit, la 12 mai 2010, cele două state și-au prezentat observațiile scrise în cadrul unei ședințe organizate de Comisie.

19. În avizul său motivat din 24 iunie 2010, Comisia a apreciat că dispozițiile articolului 21 alineatul (1) TFUE și ale Directivei 2004/38 nu sunt aplicabile vizitelor efectuate de șeful unui stat membru pe teritoriul altui stat membru și că, în aceste condiții, pretinsa neîndeplinire a obligațiilor nu este întemeiată.

20. La 8 iulie 2010, Ungaria a introdus prezenta acțiune. Republica Slovacă solicită respingerea acțiunii și obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.
21. Prin Ordonanța președintelui Curții din 28 ianuarie 2011 a fost admisă cererea de intervenție a Comisiei în susținerea concluziilor Republicii Slovace.
22. Ungaria, Republica Slovacă, precum și Comisia au fost ascultate de Curte cu ocazia ședinței de audiere a pledoariilor care a avut loc la 1 februarie 2012.

## II – Principalele argumente ale părților

23. Republica Slovacă arată, de la bun început, că are îndoieli cu privire la competența Curții de a soluționa prezentul litigiu, din cauza inaplicabilității dreptului Uniunii într-o situație precum cea în speță.
24. Ungaria, susținută cu privire la acest aspect de Comisie, consideră în schimb că, întrucât statele membre s-au angajat, potrivit articolului 344 TFUE, să nu supună un diferend cu privire la interpretarea sau la aplicarea tratatelor unui alt mod de soluționare decât cele prevăzute de acestea, Curtea ar fi singura competentă să soluționeze un litigiu între două state membre privind interpretarea dreptului Uniunii. În special, un stat membru care consideră că un alt stat membru a încălcat dreptul Uniunii ar putea fie să ceară Comisiei introducerea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor conform articolului 258 TFUE, fie să sesizeze direct Curtea cu o acțiune, în temeiul articolului 259 TFUE.
25. În ceea ce privește fondul, Ungaria formulează patru motive împotriva Republicii Slovace.
26. Prin intermediul primului motiv, Ungaria susține că Republica Slovacă a încălcat articolul 21 alineatul (1) TFUE și Directiva 2004/38 atunci când i-a interzis președintelui Sólyom să intre pe teritoriul său.
27. Pentru a stabili aplicabilitatea în speță a dreptului Uniunii, Ungaria susține în special că Directiva 2004/38 se aplică oricărui cetățean al Uniunii, inclusiv șefilor de stat, și tuturor tipurilor de vizite, cu alte cuvinte, atât oficiale, cât și private.
28. Ungaria adaugă că, dacă Parlamentul European și Consiliul ar fi dorit să supună exercitarea dreptului la liberă circulație unor norme de drept internațional, acestea ar fi prevăzut acest lucru, astfel cum au făcut, de exemplu, la articolul 3 alineatul (2) litera (f) din Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung<sup>3</sup>. De altfel, nu ar exista norme de drept internațional care să reglementeze intrarea unui șef de stat pe teritoriul altui stat. Astfel, ținând seama de jurisprudența Curții potrivit căreia legiuitorul Uniunii trebuie să respecte dreptul internațional<sup>4</sup>, dacă astfel de norme ar fi existat, Directiva 2004/38 ar fi ținut seama de ele. În orice caz, chiar dacă s-ar considera că aceste norme există, Ungaria consideră că aplicarea lor nu poate compromite eficacitatea unei reglementări a Uniunii, precum Directiva 2004/38, introducând o derogare în domeniul de aplicare personal al acesteia<sup>5</sup>.

3 — JO 2004, L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 225.

4 — Ungaria citează în această privință Hotărârea din 24 noiembrie 1992, Poulsen și Diva Navigation (C-286/90, Rec., p. I-6019, punctul 9), și Hotărârea din 16 iunie 1998, Racke (C-162/96, Rec., p. I-3655, punctul 45).

5 — Ungaria se sprijină pe Hotărârea din 6 aprilie 1995, RTE și ITP/Comisia (C-241/91 P și C-242/91 P, Rec., p. I-743, punctul 84), și pe Hotărârea din 22 octombrie 2009, Bogiatzi (C-301/08, Rep., p. I-10185, punctul 19), în care Curtea a declarat că „dispozițiile unei convenții încheiate anterior intrării în vigoare a tratatului nu pot fi invocate în raporturile intracomunitare”. Acest stat membru susține că această concluzie este valabilă și în ceea ce privește normele cuprinse în dreptul internațional cutumiar.

29. Ungaria arată că șefii statelor membre sunt de asemenea cetățeni ai Uniunii pe durata mandatului lor, astfel încât aceasta consideră că simplul fapt că dreptul internațional acordă privilegii și imunități persoanelor care îndeplinesc funcția de șef de stat pentru a facilita exercitarea acestei funcții nu implică nici încetarea, nici suspendarea drepturilor și a obligațiilor care sunt atașate, în temeiul Tratatului FUE, cetățeniei Uniunii. Dimpotrivă, Ungaria consideră că aceste privilegii și imunități constituie drepturi suplimentare în favoarea șefilor de stat, care, în loc să le limiteze, se adaugă drepturilor și obligațiilor legate de cetățenia Uniunii.

30. Ungaria invocă de asemenea faptul că întinderea dreptului fiecărui cetățean al Uniunii de a circula liber în interiorul Uniunii nu poate face obiectul unei interpretări restrictive, astfel încât acest drept nu poate fi supus decât limitărilor prevăzute în mod excepțional de Directiva 2004/38. Aplicarea acestor limitări nu ar fi însă posibilă decât atunci când condițiile de fond și de procedură prevăzute de această directivă sunt îndeplinite.

31. Or, în ceea ce privește condițiile de fond, articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38 ar admite posibilitatea statelor membre de a adopta măsuri restrictive de ordine publică sau de siguranță publică dacă se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză, cu respectarea principiului proporționalității. În plus, aceste restricții nu ar putea fi aplicate decât dacă conduita persoanei în cauză reprezintă o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății. În ceea ce privește condițiile de procedură, articolul 30 din aceeași directivă ar enunța garanțiile de care se bucură orice cetățean al Uniunii al cărui drept la liberă circulație este limitat, legate, în special, de comunicarea motivelor oricărei măsuri restrictive și a căilor de atac pe care le are la dispoziție.

32. Potrivit Ungariei, Republica Slovacă nu ar fi respectat nici condițiile de fond, nici condițiile de procedură prevăzute de Directiva 2004/38 pentru a-i interzice domnului Sólyom intrarea pe teritoriul slovac. Astfel, pe de o parte, domnul Sólyom nu ar fi reprezentat nicio amenințare pentru vreun interes fundamental al societății și, în orice caz, o interdicție a accesului pe teritoriu ar fi o măsură disproporționată. Pe de altă parte, domnului Sólyom nu i-ar fi fost adresată nicio comunicare pentru a-l informa cu privire la motivele deciziei în cauză și la căile de atac pe care le avea la dispoziție.

33. Republica Slovacă, asemenea Comisiei, precizează de la bun început că vizita programată de domnul Sólyom era o vizită oficială, iar nu o vizită cu titlu privat, și că, în consecință, problema principală a litigiului este dacă dreptul Uniunii și în special articolul 21 TFUE și Directiva 2004/38 sunt aplicabile șefilor de stat ai statelor membre.

34. În această privință, Republica Slovacă consideră că, ținând seama de rolul șefilor de stat, deplasările lor în interiorul Uniunii intră în domeniul relațiilor diplomatice dintre statele membre, astfel cum sunt reglementate de dreptul internațional cutumiar și de convenții<sup>6</sup>. Astfel, principiul atribuirii de competență ce rezultă din articolul 4 alineatul (1) TUE și din articolul 5 TUE ar exclude relațiile diplomatice bilaterale dintre statele membre din domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Acest lucru ar fi confirmat, mai întâi, de Hotărârea din 22 martie 2007, Comisia/Belgia<sup>7</sup>, potrivit căreia statele membre și-ar păstra posibilitatea de a-și reglementa relațiile diplomatice chiar și după aderarea la Uniune. În plus, nicio dispoziție din tratate nu ar atribui expres Uniunii competența de a reglementa relațiile diplomatice dintre statele membre. Totodată, întrucât șeful de stat este titularul suveranității statului pe care îl conduce, acesta nu s-ar putea deplasa într-un alt stat suveran decât cu știința și cu

6 — Republica Slovacă face trimitere în special la Convenția de la Viena din 18 aprilie 1961 cu privire la relațiile diplomatice (denumită în continuare „Convenția de la Viena din 1961”), la Convenția de la Viena din 24 aprilie 1963 cu privire la relațiile consulare, la Convenția de la Viena din 14 martie 1975 cu privire la reprezentarea statelor în relațiile cu organizațiile internaționale cu caracter universal, la Convenția privind misiunile speciale adoptată de Adunarea Generală a Națiunilor Unite la 8 decembrie 1969 (denumită în continuare „Convenția cu privire la misiunile speciale”), precum și la Convenția privind prevenirea și reprimarea infracțiunilor contra persoanelor care beneficiază de o protecție internațională, inclusiv a agenților diplomatici, anexată la Rezoluția 3166 (XXVIII) a Adunării Generale a Națiunilor Unite din 14 decembrie 1973.

7 — C-437/04, Rep., p. I-2513.

acordul acestuia din urmă. În această privință, Republica Slovacă amintește că articolul 4 alineatul (2) TUE prevede că „Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională” și că principiul liberei circulații nu poate în niciun caz să determine o modificare a domeniului de aplicare al Tratatului FUE sau al dispozițiilor de drept derivat

35. În ceea ce privește argumentele prezentate de Ungaria referitor la aplicabilitatea în speță a dreptului Uniunii, Republica Slovacă răspunde, în primul rând, că faptul că Directiva 2004/38 nu prevede o derogare pentru circulația șefilor de stat nu înseamnă că directiva li se aplică acestora, aplicarea dreptului Uniunii șefilor de stat fiind exclusă chiar de tratate. În al doilea rând, Republica Slovacă, asemenea Comisiei, contestă comparația dintre Directiva 2004/38 și Directiva 2003/109, dat fiind că aceste două texte au obiecte diferite. În al treilea rând, Hotărârile Poulsen și Diva Navigation, precum și Racke, citate anterior, nu ar crea nicio obligație pentru legiuitorul Uniunii de a indica, pentru orice act de drept derivat, domeniul de aplicare material și personal al tratatelor în contextul dreptului internațional. În sfârșit, în al patrulea rând, Hotărârile RTE și ITP/Comisia, precum și Bogiatzi, citate anterior, nu ar fi pertinente decât atunci când competența Uniunii nu este contestată, ceea ce nu este cazul în speță.

36. În fond, dacă s-ar admite aplicarea dreptului Uniunii în împrejurări precum cele din prezenta cauză, șeful de stat al unui stat membru ar beneficia pe teritoriul unui alt stat membru de privilegii în temeiul dreptului Uniunii, fiind în același timp protejat de imunitățile prevăzute de dreptul internațional împotriva aplicabilității deciziilor administrative luate de acest stat în temeiul dreptului Uniunii. Consecința acestui fapt ar fi că un stat membru nu ar putea nici să îi refuze unei astfel de persoane intrarea pe teritoriul său, nici, ținând seama de imunitatea sa, să o îndepărteze ulterior.

37. În orice caz, chiar dacă s-ar presupune că dreptul Uniunii ar fi aplicabil în speță, Republica Slovacă neagă că ar fi aplicat acest drept și în special Directiva 2004/38. Ea consideră în această privință că nota verbală din 21 august 2009, care conține referirea la Directiva 2004/38, se înscria în contextul schimburilor diplomatice aferente organizării vizitei programate de domnul Sólyom și nu constituia, prin urmare, o „decizie” în sensul acestei directive. Aceasta cu atât mai mult cu cât nota nu ar fi fost redactată de un agent de poliție al serviciilor de control la frontieră, ci de Ministerul Afacerilor Externe, cu alte cuvinte, un organ vădit necompetent să adopte o decizie în aplicarea Directivei 2004/38 și a normelor naționale relevante. În plus, departe de a fi adresată domnului Sólyom, respectiva notă ar fi fost comunicată pe cale diplomatică Ungariei.

38. Republica Slovacă arată de asemenea că modul de formulare nefericit și menționarea, lipsită de relevanță din punct de vedere juridic, a Directivei 2004/38 în nota verbală din 21 august 2009 nu determină aplicarea materială a acestei directive în prezenta cauză. Potrivit acestui stat membru, referirea la directiva menționată care figurează în această notă, prin care se urmărea să se semnaleze autorităților maghiare existența unei amenințări potențiale pentru securitatea publică, nu era potrivită.

39. Prin al doilea motiv, Ungaria susține că există riscul ca Republica Slovacă să repete în viitor încălcarea articolelor 3 TUE și 21 TFUE, precum și a Directivei 2004/38. Un astfel de risc ar fi confirmat în special de mai multe declarații făcute de autoritățile slovace – printre care, în special, cea din 16 decembrie 2009 a ministrului afacerilor externe slovac și cea din 15 martie 2010 a prim-ministrului slovac –, potrivit cărora comportamentul lor față de președintele Ungariei nu ar fi încălcat dreptul Uniunii.

40. Întrucât contestă orice neîndeplinire a obligațiilor rezultate din dreptul Uniunii, în esență pentru motivul inaplicabilității sale în speță, Republica Slovacă consideră, ca o consecință logică a acestui fapt, că nu există niciun risc de repetare. În orice caz, al doilea motiv nu s-ar întemeia decât pe un comportament eventual și viitor al autorităților slovace. În plus, elementele invocate de Ungaria în

susținerea acestui motiv ar fi declarații făcute ulterior notei din 21 august 2009, a căror luare în considerare în prezenta procedură ar încălca dreptul la apărare al Republicii Slovacă. În sfârșit, aceasta din urmă, făcând referire la o ameliorare a relațiilor dintre cele două state membre în perioada care a urmat faptelor contestate, respinge posibilitatea repetării în viitor a unei neînțelegeri similare.

41. Prin al treilea motiv, Ungaria susține că nu numai că practica urmată de autoritățile slovace a încălcat Directiva 2004/38, dar însuși faptul de a întemeia nota verbală din 21 august 2009 pe această directivă intră în noțiunea de abuz de drept, astfel cum este definită de jurisprudența Curții (în special Hotărârea din 14 decembrie 2000, *Emsland-Stärke*<sup>8</sup>). În realitate, aceste autorități s-ar fi servit de directivă pentru urmărirea unor scopuri politice.

42. Or, potrivit Ungariei, recurgerea la dreptul Uniunii pentru a exprima o ostilitate pe plan politic prin intermediul unor măsuri de restrângere a libertății de circulație a cetățenilor este contrară valorilor fundamentale ale Uniunii. Totodată, nu poate fi posibilă invocarea ordinii publice sau a siguranței publice menționate în Directiva 2004/38 pentru urmărirea unor scopuri politice. Ungaria adaugă că, dacă un asemenea comportament ar fi considerat compatibil cu dreptul Uniunii, nimic nu ar împiedica în viitor celelalte state membre să își soluționeze diferendele bilaterale prin invocarea dreptului Uniunii, ceea ce este în mod evident contrar obiectivelor acestui drept.

43. Republica Slovacă răspunde că nu a avut loc nicio aplicare abuzivă a dreptului Uniunii, acest drept nefiind aplicabil în speță.

44. În orice caz, potrivit jurisprudenței Curții (în special Hotărârea *Emsland-Stärke*, citată anterior), constatarea unui abuz de drept ar impune existența a două elemente, și anume un element obiectiv, care constă în utilizarea legislației Uniunii în alte scopuri decât cele care îi sunt proprii, și un element subiectiv, legat de intenția de a obține un avantaj ce rezultă din dreptul Uniunii prin crearea în mod artificial a condițiilor cerute pentru obținerea acestuia. Republica Slovacă contestă că aceste două elemente ar fi prezente în speță, întrucât dreptul Uniunii nu este aplicabil, iar ea nu a vizat obținerea niciunui avantaj.

45. Prin al patrulea și ultimul motiv, Ungaria susține că, în cazul în care Curtea ar urma să constate că în speță sunt aplicabile normele dreptului internațional, iar nu dreptul Uniunii, aceasta ar trebui să precizeze domeniul de aplicare personal al acestor norme pentru a clarifica limitele aplicării articolului 21 TFUE și a Directivei 2004/38 în ceea ce privește relațiile bilaterale dintre statele membre. În special, Curtea ar trebui să precizeze dacă aceste norme îi privesc numai pe șefii de stat sau privesc și alte categorii de cetățeni ai Uniunii.

46. Republica Slovacă apreciază că faptul de a cunoaște ce persoane, în afara șefilor de stat, sunt sustrate de la aplicarea articolului 21 TFUE și a Directivei 2004/38 nu are nicio relevanță pentru soluționarea litigiului.

### III – Aprecierea noastră

47. Precizăm mai întâi că, în opinia noastră, Curtea este pe deplin competentă să soluționeze prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, în măsura în care diferendul care opune Ungaria Republicii Slovacă are într-adevăr la bază o pretinsă încălcare a dreptului Uniunii. Curtea este invitată, în cadrul acestei acțiuni, să determine domeniul de aplicare al normelor referitoare la cetățenia Uniunii și, în special, să decidă dacă șeful de stat al unui stat membru poate fi considerat, în deplasările sale

8 — C-110/99, Rec., p. I-11569.

publice pe teritoriul celorlalte state membre, ca fiind un cetățean al Uniunii. Este conform articolului 344 TFUE ca diferendul referitor la interpretarea și la aplicarea dispozițiilor Tratatului FUE care au legătură cu cetățenia Uniunii să fie soluționat de Curte în cadrul uneia dintre procedurile prevăzute de acest tratat, în speță articolul 259 TFUE.

48. Pe fond, arătăm de la bun început că, având în vedere circumstanțele obiective ale vizitei programate de domnul Sólyom, după cum reies acestea din observațiile prezentate Curții, această vizită trebuie calificată ca fiind o vizită cu caracter public. Astfel, este cert că domnul Sólyom preconiza să se deplaseze în orașul Komárno pentru a participa la inaugurarea unui monument ce constituie un simbol legat de istoria statului maghiar și că trebuia, cu această ocazie, să țină acolo un discurs. Așadar, nu este vorba aici despre o vizită care s-ar limita la interese pur private și nici despre o vizită efectuată incognito, întrucât autoritățile slovace fuseseră avertizate în mai multe rânduri, pe cale diplomatică, cu privire la această vizită.

49. Rezultă că domnul Sólyom dorea să meargă în orașul Komárno tocmai în exercițiul funcției sale de președinte al Ungariei, iar nu în simpla sa calitate de cetățean al Uniunii.

50. Or, deși circulația cetățenilor Uniunii între statele membre este reglementată de dreptul Uniunii, în special de articolul 21 TFUE și de Directiva 2004/38, acest lucru nu este valabil pentru vizitele efectuate de șefii de stat în statele membre.

51. Astfel cum prevede articolul 5 alineatul (2) TUE, „[î]n temeiul principiului atribuirii, Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate. Orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre”<sup>9</sup>. Întrucât tratatele tac în ceea ce privește problema accesului șefilor de stat pe teritoriul statelor membre, concluzionăm că este vorba despre o competență rezervată statelor membre.

52. Constatăm, pe de altă parte, că, în Hotărârea Comisia/Belgia, citată anterior, Curtea a arătat, în legătură cu Convenția de la Viena din 1961, că aceasta „este un acord de drept internațional încheiat de statele membre și de state terțe *în exercițiul competenței lor în domeniul relațiilor diplomatice* [ <sup>10</sup> ]”<sup>11</sup> și că aceasta „privește, în principiu, relațiile bilaterale dintre state”<sup>12</sup>. Rezultă că domeniul relațiilor diplomatice rămâne de competența statelor membre, cu respectarea dreptului internațional. Acest lucru este valabil, în opinia noastră, și în ceea ce privește deplasările șefilor de stat ai statelor membre, inclusiv intrarea lor pe teritoriul altor state membre, în împrejurări precum cele din acțiunea principală.

53. Nu împărtășim teza Ungariei potrivit căreia statutul de cetățean al Uniunii, precum și drepturile și obligațiile care decurg din acesta ar trebui să aibă prioritate în fața statutului de care beneficiază șefii de stat ai statelor membre, astfel încât aceștia ar trebui, în orice împrejurări, să beneficieze de o libertate de circulație în cadrul Uniunii. O astfel de concepție extensivă a ceea ce implică cetățenia Uniunii ar conduce la o extindere a competențelor Uniunii într-un mod incompatibil cu principiul atribuirii de competență.

9 — A se vedea în același sens articolul 4 alineatul (1) TUE.

10 — Sublinierea noastră.

11 — Punctul 33

12 — *Idem*.

54. În plus, este vorba aici despre o viziune care ignoră specificitatea poziției șefilor de stat. Aceasta constă în esență în calitatea lor de organ suprem al statului, pe care îl reprezintă, îl personifică și îl angajează la nivel internațional<sup>13</sup>. Această poziție specială implică, metaforic, faptul că, atunci când un șef de stat se deplasează în cadrul unei vizite publice, acesta nu poate niciodată să o facă cu titlu complet personal în măsura în care colectivitatea pe care o reprezintă este înaintea de toate ceea ce este primită de statul care îl găzduiește.

55. Deși la ora actuală nu există nicio convenție internațională care să aibă ca obiect definirea în general a statutului șefilor de stat în dreptul internațional și în special problema intrării acestora pe teritoriul statelor, nu este mai puțin adevărat că șefii de stat beneficiază în mod incontestabil în temeiul dreptului internațional de o poziție care nu este comparabilă cu nimic și cu siguranță nu cu aceea a unui cetățean care dorește să se deplaseze cu titlu pur privat într-un alt stat.

56. Tratatamentul specific pe care dreptul internațional îl rezervă șefilor de stat rezultă în mare măsură din cutuma internațională, precum și, într-o mai mică măsură și pentru anumite aspecte particulare, din convenții internaționale<sup>14</sup>. Acest tratament specific privește protecția, facilitățile, privilegiile și imunitățile care le sunt acordate<sup>15</sup>.

57. Calitatea de cel mai înalt reprezentant al statului pe care o are un șef de stat, precum și principiul egalității suverane a statelor pledează, în opinia noastră, în favoarea tezei inverse celei apărute de Ungaria, și anume că vizitele șefilor de stat în statele membre ale Uniunii depind de consimțământul statului gazdă<sup>16</sup> și de modalitățile definite de acesta, în cadrul competenței sale, și nu pot fi analizate în contextul libertății de circulație.

58. Acestea fiind spuse, ca orice competență rezervată statelor membre, acestea nu ar trebui să își exercite competența diplomatică într-un mod care ar putea conduce la o ruptură durabilă a relațiilor diplomatice dintre două state membre. O astfel de ruptură ar fi, astfel, incompatibilă cu procesul de integrare, care urmărește să creeze, potrivit termenilor care figurează în preambulul Tratatului UE, „o uniune din ce în ce mai strânsă între popoarele Europei” și ar constitui un obstacol în calea realizării obiectivelor esențiale ale Uniunii, printre care se numără promovarea păcii.

59. Numai o situație de paralizie persistentă a relațiilor diplomatice dintre două state membre, contrară angajamentului luat de acestea de a menține relații de bună vecinătate care țin de esența deciziei lor de aderare la Uniune, ar intra sub incidența dreptului Uniunii, fie și numai pentru că, potrivit articolului 4 alineatul (3) ultimul paragraf TUE, statele membre trebuie să se abțină de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.

13 — A se vedea Salmon, J., „Représentativité internationale et chef d'État”, *Le chef d'État et le droit international*, colocviul de la Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, Editura A. Pedone, Paris, 2002, p. 155.

14 — A se vedea în special Convenția privind misiunile speciale, precum și Convenția privind prevenirea și reprimarea infracțiunilor contra persoanelor care beneficiază de o protecție internațională, inclusiv a agenților diplomați, citate la nota de subsol 6 din prezentele concluzii.

15 — A se vedea, cu privire la acest subiect, Watts A., „Heads of State”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, punctele 12-20; *Oppenheim's International Law*, ediția a noua, vol. 1, Peace, § 451 și urm., și Cosnard, M., „Les immunités du chef d'État”, *Le chef d'État et le droit international*, colocviul de la Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, *op. cit.*, p. 189.

16 — Întâlnim această referire la „consimțământ” în mai multe convenții internaționale, în special la articolul 2 din Convenția de la Viena din 1961, la articolul 2 alineatele 1 și 2 din Convenția de la Viena din 24 aprilie 1963 cu privire la relațiile consulare, precum și la articolul 1 litera a) și la articolele 2-6 și 18 din Convenția cu privire la misiunile speciale.

60. Este evident că nu suntem aici în prezența unei asemenea situații, fapt atestat, printre altele, de întâlnirea care a avut loc la 10 septembrie 2009, așadar, la câteva zile de la incidentul aflat la originea prezentei proceduri, între prim-miniștrii maghiar și slovac<sup>17</sup>. Cu această ocazie, aceștia din urmă au reiterat de altfel angajamentul lor de a respecta și de a aplica toate articolele Tratatului privind raporturile de bună vecinătate și de cooperare amicală dintre Republica Ungară și Republica Slovacă, semnat la Paris la 19 martie 1995<sup>18</sup>.

61. Întrucât dreptul Uniunii nu are, prin urmare, vocația de a se aplica incidentului care a avut loc la 21 august 2009, considerăm că nu poate fi constatată o neîndeplinire a obligațiilor conform articolului 259 TFUE.

62. Examinarea motivului potrivit căruia Republica Slovacă ar fi comis un abuz de drept sprijinindu-se în special pe Directiva 2004/38, în nota sa verbală din 21 august 2009, pentru a-i refuza președintelui Sólyom accesul pe teritoriul său nu este, în opinia noastră, de natură să modifice această concluzie.

63. Poziția Republicii Slovace este constantă în această privință. Aceasta recunoaște că menționarea Directivei 2004/38 în această notă verbală nu era potrivită, iar, având în vedere considerațiile de mai sus, nu putem decât să fim de acord cu aceasta. Nu putem însă deduce de aici că ar fi vorba despre un abuz de drept, în sensul jurisprudenței Curții, care impune reunirea unui element obiectiv și a unui element subiectiv<sup>19</sup>.

64. Din observațiile prezentate Curții rezultă că această notă verbală a constituit, pentru Republica Slovacă, ultimul mijloc, după mai multe încercări pe cale diplomatică, de a-și exprima dezacordul față de vizita programată a președintelui Sólyom la o dată pe care acest stat membru o considera ca fiind sensibilă. Se pare că, la originea referirii la Directiva 2004/38 în nota menționată, au stat considerente legate de siguranța publică<sup>20</sup>. În măsura în care astfel de considerente sunt vizate de această directivă, în special la articolul 27 alineatul (2) primul paragraf, iar vizita programată de domnul Sólyom putea în mod rezonabil să impună, ținând seama de contextul politic în care urma să aibă loc această vizită, o evaluare a riscurilor în materie de siguranță publică, nu considerăm că s-a demonstrat că, referindu-se la Directiva 2004/38 în nota verbală din 21 august 2009, Republica Slovacă a comis un abuz de drept.

65. Vom indica în sfârșit, ca răspuns la ultimul motiv formulat de Ungaria, că, în măsura în care prezentul litigiu privește numai vizita unui șef de stat, nu este necesar să se analizeze în plus, în cadrul prezentei proceduri, care ar fi situația cetățenilor Uniunii care exercită alte funcții oficiale.

#### IV – Concluzie

66. În lumina considerațiilor precedente, propunem Curții:

- respingerea acțiunii;
- obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.

17 — A se vedea punctul 10 din prezentele concluzii.

18 — Textul acestei convenții poate fi consultat, printre altele, în *Revue générale de droit international public*, Editura A. Pedone, Paris, 1995, p. 525.

19 — A se vedea Hotărârea Emsland-Stärke, citată anterior (punctele 52 și 53).

20 — A se vedea punctul 57 din memoriul în apărare al Republicii Slovace, precum și textul notei verbale din 21 august 2009, în care este menționată luarea în considerare a unor riscuri pentru siguranță.