



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

16 octombrie 2012\*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Articolul 259 TFUE — Cetățenia Uniunii — Articolul 21 TFUE — Directiva 2004/38/CE — Dreptul de circulație pe teritoriul statelor membre — Președintele Ungariei — Interzicerea intrării pe teritoriul Republicii Slovace — Relații diplomatice între statele membre”

În cauza C-364/10,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 259 TFUE, introdusă la 8 iulie 2010,

**Ungaria**, reprezentată de M. Z. Fehér și de E. Orgován, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

**Republicii Slovace**, reprezentată de B. Ricziová, în calitate de agent,

pârâtă,

susținută de:

**Comisia Europeană**, reprezentată de A. Tokár, precum și de D. Maidani și de S. Boelaert, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

intervenientă,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnul K. Lenaerts, vicepreședinte, domnii A. Tizzano (raportor), M. Ilešič și J. Malenovský, președinți de cameră, domnii A. Borg Barthet, U. Lõhmus și J.-C. Bonichot, doamna C. Toader și domnii J.-J. Kasel și M. Safjan, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: doamna R. Șereș, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 1 februarie 2012,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 6 martie 2012,

\* Limba de procedură: slovacă.

pronunță prezenta

### Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Ungaria solicită Curții:

- 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 (JO L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56) 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 menționată, 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 conformă cu Directiva 2004/38 interzicerea accesului pe teritoriul slovac unei persoane care reprezintă 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.

### Cadrul juridic

2 Articolul 5 din Directiva 2004/38 prevede la alineatul (1):

„Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, statele membre permit intrarea pe teritoriul lor a cetățenilor Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile, precum și a membrilor familiilor acestora care nu au cetățenia unui stat membru și care dețin pașapoarte valabile.

Cetățenilor Uniunii nu le pot fi impuse vize de ieșire și nici alte formalități echivalente.”

3 Capitolul VI din această directivă, care este intitulat „Restrângerea dreptului de intrare și dreptului de ședere pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică”, cuprinde articolul 27, ale cărui alineate (1) și (2) au următorul cuprins:

„(1) Sub rezerva dispozițiilor prezentului capitol, statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii și a membrilor lor de familie, indiferent de cetățenie, pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică. Aceste motive nu pot fi invocate în scopuri economice.

(2) Măsurile luate din motive de ordine publică sau siguranță publică respectă principiul proporționalității și se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză. Condamnările penale anterioare nu pot justifica în sine luarea unor asemenea măsuri.

Conduita persoanei în cauză trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății. Nu pot fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt legate de considerații de prevenție generală.”

4 În sfârșit, articolul 30 din directiva menționată prevede:

„(1) Persoanele interesate sunt notificate în scris cu privire la orice decizie adoptată în temeiul articolului 27 alineatul (1), astfel încât să poată înțelege conținutul notificării și implicațiile acesteia.

(2) Persoanele interesate sunt informate în mod precis și complet cu privire la motivele de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică pe care se bazează decizia luată în cazul lor, cu excepția situațiilor în care acest lucru este contrar intereselor siguranței statului.

(3) Notificarea precizează instanța judecătorească sau autoritatea administrativă la care persoana interesată poate contesta decizia, termenul pentru contestare și, dacă este cazul, termenul acordat persoanei respective pentru a părăsi teritoriul statului membru. Cu excepția unor cazuri de urgență, motivate corespunzător, termenul acordat pentru părăsirea teritoriului nu poate fi mai mic de o lună de la data notificării.”

### **Situația de fapt, procedura precontencioasă și procedura în fața Curții**

- 5 La invitația unei asociații cu sediul în Slovacia, președintele Ungariei, domnul Sólyom, trebuia să se deplaseze, la 21 august 2009, în orașul slovac Komárno pentru a participa la ceremonia de inaugurare a unei statui a Sfântului Ștefan.
- 6 Din dosarul prezentat Curții reiese 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 considerată sensibilă în Slovacia, în măsura în care, la 21 august 1968, forțele armate ale unui număr de cinci țări din Pactul de la Varșovia, printre care trupele maghiare, au invadat Republica Socialistă Cehoslovacă.
- 7 După mai multe schimburi diplomatice între ambasadele celor două state membre cu privire la vizita programată a președintelui Ungariei, Ministerul Afacerilor Externe slovac a comunicat în cele din urmă, la 21 august 2009, o notă verbală ambasadorului Ungariei în Republica Slovacă, prin care îi interzicea președintelui Ungariei să intre pe teritoriul slovac. Această notă invoca, pentru a justifica interdicția menționată, Directiva 2004/38, precum și dispozițiile de drept intern referitoare, pe de o parte, la șederea străinilor și, pe de altă parte, la forțele de poliție.
- 8 Președintele Sólyom, care a fost informat cu privire la conținutul notei menționate în timp ce se deplasa spre Republica Slovacă, a confirmat primirea acesteia la frontieră și a renunțat să intre pe teritoriul acestui stat membru.
- 9 Prin nota din 24 august 2009, autoritățile maghiare au contestat printre altele faptul că Directiva 2004/38 ar putea constitui un temei juridic valabil pentru a justifica refuzul Republicii Slovace de a-i acorda președintelui Ungariei accesul pe teritoriul său. Acestea au constatat de asemenea că această decizie de refuz 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 mențineau 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 în cauză.

- 11 Prin nota din 17 septembrie 2009, autoritățile slovace au răspuns la nota din 24 august 2009 că, luând în considerare circumstanțele incidentului, aplicarea Directivei 2004/38 era „ultima posibilitate” de a-l împiedica pe președintele Ungariei 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 vicepreședintelui Comisiei Comunităților Europene, în care a solicitat opinia acesteia din urmă cu privire la eventuala încălcare a dreptului Uniunii de către Republica Slovacă.
- 13 În răspunsul său din 10 septembrie 2009, vicepreședintele Comisiei 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, explicând în mod precis și complet motivele acestei restrângeri. Acesta a considerat de asemenea că respectarea aplicării normelor directivei menționate revine în primul rând instanțelor naționale. El 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 maghiar al afacerilor externe a adresat, în numele guvernului maghiar, o plângere președintelui Comisiei și a solicitat ca aceasta 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 considerat 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”.
- 16 Statele membre ar continua să organizeze vizitele oficiale pe canalele politice bilaterale, astfel încât această materie nu ar fi supusă aplicării dreptului Uniunii. Potrivit Comisiei, 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 maghiar al afacerilor externe rezultă că Ungaria și Republica Slovacă sunt în dezacord cu privire la natura vizitei preconizate.
- 17 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 acest stat membru ar fi invocat 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.
- 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.

### **Cu privire la acțiune**

#### *Cu privire la competența Curții*

##### Argumentele părților

- 22 Republica Slovacă invocă necompetența Curții de a soluționa prezentul litigiu, din cauza inaplicabilității dreptului Uniunii într-o situație precum cea din speță.
- 23 Ungaria, susținută numai 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 de Justiție a Uniunii Europene este singura competentă să soluționeze un litigiu care opune două state membre cu privire la interpretarea dreptului Uniunii. Mai precis, un stat membru care consideră că un alt stat membru a încălcat dreptul Uniunii poate 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.

##### Aprecierea Curții

- 24 În vederea soluționării excepției de necompetență invocate de Republica Slovacă, este suficient să se constate că, în cadrul prezentei acțiuni, Curții i se solicită să se pronunțe cu privire la domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, în special al articolului 21 TFUE, precum și al Directivei 2004/38, pentru a aprecia existența unei pretense neîndepliniri de către Republica Slovacă a obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului menționat.
- 25 Or, răspunsul la întrebarea dacă dreptul Uniunii este aplicabil în speță intră întru totul în competențele Curții, în special conform articolului 259 TFUE, de a se pronunța cu privire la existența unei eventuale încălcări a dreptului menționat.
- 26 În consecință, Curtea este competentă să se pronunțe cu privire la acțiunea formulată de Ungaria, iar excepția de necompetență invocată de Republica Slovacă trebuie să fie respinsă.

#### *Cu privire la primul motiv*

##### Argumentele părților

- 27 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 Ungariei să intre pe teritoriul său.
- 28 Pentru a stabili, mai întâi, aplicabilitatea în speță a dreptului Uniunii, guvernul maghiar 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.

- 29 Acesta adaugă că, dacă Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene ar fi dorit să supună exercitarea dreptului la liberă circulație unor norme de drept internațional, acestea ar fi prevăzute 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 (JO 2004, L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 225). De altfel, nu ar exista asemenea norme de drept internațional. Astfel, ținând seama de jurisprudența Curții potrivit căreia legiuitorul Uniunii trebuie să respecte dreptul internațional dacă astfel de norme există, 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.
- 30 În continuare, Ungaria invocă faptul că întinderea dreptului fiecărui cetățean al Uniunii de a circula liber în interiorul Uniunii Europene 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 directiva menționată 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 trebuie să se bucure orice cetățean al Uniunii al cărui drept la liberă circulație este limitat, care sunt legate în special de comunicarea motivelor oricărei măsuri restrictive și a căilor de atac pe care le are la dispoziție.
- 32 Potrivit Ungariei, pârâta nu a respectat nici condițiile de fond, nici condițiile de procedură prevăzute de Directiva 2004/38 pentru a-i interzice președintelui Ungariei 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 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, susținută în această privință de Comisie, precizează de la bun început că vizita programată de președintele Ungariei nu era o vizită privată a unui cetățean al Uniunii, ci o vizită a unui șef de stat pe teritoriul altui stat membru. În consecință, problema principală care se pune ar fi dacă dreptul Uniunii, în special articolul 21 TFUE, precum și Directiva 2004/38, este aplicabil șefilor de stat ai statelor membre.
- 34 În această privință, Republica Slovacă consideră că, ținând seama de rolul șefilor de stat, deplasarea lor în interiorul Uniunii intră în domeniul relațiilor diplomatice dintre statele membre, astfel cum sunt reglementate de dreptul internațional cutumiar și de convențiile internaționale. Astfel, principiul atribuirii de competență ce rezultă din articolul 3 TUE, 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 (C-437/04, Rep., p. I-2513), potrivit căreia statele membre și-ar păstra posibilitatea de a-și reglementa relațiile diplomatice chiar și după aderarea la Uniunea Europeană. În plus, nicio dispoziție din tratate nu ar atribui expres Uniunii competența de a reglementa relațiile diplomatice dintre statele membre.
- 35 Totodată, întrucât șeful de stat este titularul suveranității statului pe care îl reprezintă, acesta nu s-ar putea deplasa într-un alt stat suveran decât cu știința și cu 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 UE sau al dispozițiilor de drept derivat.

- 36 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 făcută între Directiva 2004/38 și Directiva 2003/109, în măsura în care aceste două texte au obiecte diferite, cea de a doua urmărind îmbunătățirea integrării imigranților legali. În al treilea rând, Hotărârea din 24 noiembrie 1992, Poulsen și Diva Navigation (C-286/90, Rec., p. I-6019), precum și Hotărârea din 16 iunie 1998, Racke (C-162/96, Rec., p. I-3655), 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, Hotărârea din 6 aprilie 1995, RTE și ITP/Comisia (C-241/91 P și C-242/91 P, Rec., p. I-743), precum și Hotărârea din 22 octombrie 2009, Bogiatzi (C-301/08, Rep., p. I-10185), nu ar fi pertinente decât atunci când competența Uniunii nu este contestată, ceea ce nu este cazul în speță.
- 37 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.
- 38 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 președintele Ungariei și nu constituia, prin urmare, o „decizie” în sensul acestei directive. De altfel, această notă 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 primă instanță 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.
- 39 Republica Slovacă arată de asemenea că modul de formulare nefericit al aceleiași note și menționarea Directivei 2004/38 nu determină aplicarea materială în prezenta cauză a directivei menționate.

#### Aprecierea Curții

- 40 În vederea pronunțării cu privire la primul motiv al acțiunii, trebuie reafirmat de la bun început că statutul de cetățean al Uniunii are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre (a se vedea printre altele Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk, C-184/99, Rec., p. I-6193, punctul 31, Hotărârea din 2 martie 2010, Rottmann, C-135/08, Rep., p. I-1449, punctul 43, precum și Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Dereci și alții, C-256/11, Rep., p. I-11315, punctul 62).
- 41 În acest scop, articolul 20 TFUE conferă oricărei persoane care are cetățenia unui stat membru statutul de cetățean al Uniunii (a se vedea în special Hotărârea din 11 iulie 2002, D’Hoop, C-224/98, Rec., p. I-6191, punctul 27, Hotărârea din 2 octombrie 2003, Garcia Avello, C-148/02, Rec., p. I-11613, punctul 21, și Hotărârea din 8 martie 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Rep., p. I-1177, punctul 40).

- 42 În consecință, întrucât deține cetățenia maghiară, domnul Sólyom beneficiază în mod incontestabil de acest statut.
- 43 Or, pe de o parte, este adevărat că, potrivit articolului 21 TFUE, cetățenia Uniunii conferă fiecărui cetățean al Uniunii un drept fundamental și individual de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și a restricțiilor prevăzute de tratate și a măsurilor adoptate în scopul aplicării acestora (a se vedea Hotărârea din 7 octombrie 2010, Lassal, C-162/09, C-162/09, Rep., p. I-9217, punctul 29, și Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, Rep., p. I-3375, punctul 27).
- 44 Pe de altă parte, trebuie amintit că dreptul Uniunii trebuie interpretat în lumina normelor relevante ale dreptului internațional, întrucât acest drept face parte din ordinea juridică a Uniunii și este obligatoriu pentru instituțiile acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea Racke, citată anterior, punctele 45 și 46, precum și Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, C-402/05 P și C-415/05 P, Rep., p. I-6351, punctul 291).
- 45 În speță, trebuie să se verifice, prin urmare, dacă, astfel cum pretinde Republica Slovacă, împrejurarea că domnul Sólyom, deși este cetățean al Uniunii, îndeplinea, la data faptelor, funcția de șef al statului maghiar este de natură să constituie o limitare, întemeiată pe dreptul internațional, a aplicării dreptului de circulație pe care i-l conferă articolul 21 TFUE.
- 46 În acest sens, trebuie amintit că, în temeiul normelor cutumiare ale dreptului internațional general, precum și al normelor convențiilor multilaterale, șeful de stat se bucură în relațiile internaționale de un statut special care presupune, printre altele, privilegii și imunități.
- 47 În special, articolul 1 din Convenția de la New York din 14 decembrie 1973 privind prevenirea și reprimarea infracțiunilor contra persoanelor care beneficiază de o protecție internațională, inclusiv a agenților diplomatici, declară, printre altele, că orice șef de stat, atunci când se află pe teritoriul unui stat străin, se bucură de această protecție.
- 48 Astfel, prezența unui șef de stat pe teritoriul unui alt stat impune acestuia din urmă obligația de a garanta protecția persoanei care îndeplinește această funcție, și aceasta independent de calitatea în care are loc șederea sa.
- 49 Statutul de șef de stat prezintă, așadar, o specificitate, ce decurge din faptul că este reglementat de dreptul internațional, ceea ce face ca, pe plan internațional, acțiunile sale, precum prezența sa în străinătate, să intre sub incidența acestui drept, în special a dreptului relațiilor diplomatice.
- 50 O astfel de specificitate este de natură să deosebească persoana care se bucură de acest statut de toți ceilalți cetățeni ai Uniunii, așa încât accesul acestei persoane pe teritoriul unui alt stat membru nu este supus aceluiași condiții precum cele aplicabile celorlalți cetățeni.
- 51 În consecință, împrejurarea că un cetățean al Uniunii exercită funcția de șef de stat este de natură să justifice o limitare, întemeiată pe dreptul internațional, a exercitării dreptului de circulație pe care i-l conferă articolul 21 TFUE.
- 52 Având în vedere cele ce precedă, trebuie să se concluzioneze că, în împrejurările cauzei, nici articolul 21 TFUE, nici, *a fortiori*, Directiva 2004/38 nu impun Republicii Slovace să garanteze accesul pe teritoriul său președintelui Ungariei și că, în consecință, primul motiv al acțiunii trebuie respins ca neîntemeiat.



*Cu privire la al treilea motiv*

Argumentele părților

- 53 Prin al treilea motiv, care trebuie examinat în al doilea rând, Ungaria susține că Republica Slovacă, prin refuzarea accesului președintelui Ungariei pe teritoriul său, a încălcat Directiva 2004/38 și că 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 (a se vedea în special Hotărârea din 14 decembrie 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Rec., p. I-11569). În realitate, Republica Slovacă s-ar fi prevalat de directiva menționată pentru urmărirea unor scopuri politice.
- 54 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, ordinea publică sau siguranța publică menționate în Directiva 2004/38 nu ar putea fi invocate 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 contrar obiectivelor acestui drept.
- 55 Republica Slovacă răspunde că nu a avut loc nicio aplicare abuzivă a dreptului Uniunii, acest drept nefiind aplicabil în speță, și că, în orice caz, condițiile prevăzute de jurisprudență pentru constatarea unei astfel de aplicări abuzive nu sunt întrunite în speță.

Aprecierea Curții

- 56 Trebuie amintit că Republica Slovacă a făcut în mod greșit referire în nota sa verbală din 21 august 2009 la Directiva 2004/38, ceea ce, pe de altă parte, acest stat membru a recunoscut.
- 57 Această împrejurare nu este însă suficientă pentru a stabili un abuz de drept săvârșit de Republica Slovacă.
- 58 Astfel, Curtea a declarat deja că proba unei practici abuzive impune, pe de o parte, un ansamblu de circumstanțe obiective din care rezultă că, în pofida respectării formale a condițiilor prevăzute de reglementarea Uniunii, obiectivul urmărit de această reglementare nu a fost atins și, pe de altă parte, un element subiectiv care constă în intenția de a obține un avantaj rezultat din reglementarea Uniunii creând în mod artificial condițiile necesare pentru obținerea acestuia (Hotărârea Emsland-Stärke, citată anterior, punctele 52 și 53, precum și Hotărârea din 21 iulie 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-515/03, Rec., p. I-7355, punctul 39).
- 59 Or, în speță, pe de o parte, condițiile prevăzute pentru aplicarea Directivei 2004/38 nu au fost respectate în mod formal. Astfel, întrucât singurul act care face referire la această directivă este nota verbală din 21 august 2009 a Ministerului Afacerilor Externe slovac adresată ambasadorului Ungariei în Republica Slovacă, nicio decizie în sensul articolului 27 din directiva menționată nu a fost adoptată de autoritățile naționale competente și nici, *a fortiori*, notificată domnului Sólyom conform articolului 30 din aceeași directivă.
- 60 Pe de altă parte, pentru aceleași motive, rezultă cu claritate din dosar că Republica Slovacă nu a creat în mod artificial condițiile cerute pentru aplicarea Directivei 2004/38. Astfel, este evident că simpla invocare a acestei directive în nota verbală menționată nu este susceptibilă să determine aplicarea directivei unei situații căreia de fapt aceasta nu îi este aplicabilă.
- 61 În aceste condiții, al treilea motiv trebuie de asemenea să fie respins ca neîntemeiat.

*Cu privire la al doilea și la al patrulea motiv*

62 Se impune ca al doilea și al patrulea motiv să fie analizate împreună.

Argumentele părților

63 Prin intermediul celui de al doilea motiv, Ungaria susține că există riscul ca Republica Slovacă să repete în viitor încălcarea articolului 3 TUE și a articolului 21 TFUE, precum și a Directivei 2004/38. Un astfel de risc ar fi confirmat în special de mai multe declarații ale autorităților slovace, potrivit cărora comportamentul lor față de președintele Ungariei nu ar fi încălcat dreptul Uniunii.

64 Întrucât contestă orice neîndeplinire a obligațiilor rezultate din dreptul Uniunii, în esență pentru motivul inaplicabilității sale în speță, Republica Slovacă consideră, în consecință, 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 Slovace. În sfârșit, aceasta din urmă, făcând referire la o ameliorare clară în relațiile dintre cele două state membre în perioada care a urmat faptelor contestate – dovedită în special de întâlnirea din 10 septembrie 2009, amintită la punctul 10 din prezenta hotărâre – respinge posibilitatea repetării în viitor a unei neînțelegeri similare.

65 Prin al patrulea 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.

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

Aprecierea Curții

67 În vederea pronunțării cu privire la prezentele două motive, trebuie amintit că prin procedura instituită de articolul 259 TFUE se urmărește să se constate și să se determine încetarea comportamentului unui stat membru care încalcă dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 februarie 1979, Franța/Comisia, 15/76 și 16/76, Rec., p. 321, punctul 27, Hotărârea din 6 decembrie 2007, Comisia/Germania, C-456/05, Rec., p. I-10517, punctul 25, precum și Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, Rep., p. I-8533, punctul 119).

68 Astfel, întrucât obiectivul tratatului este să se ajungă la eliminarea efectivă a neîndeplinirii obligațiilor de către statele membre și a consecințelor acesteia (Hotărârea din 12 iulie 1973, Comisia/Germania, 70/72, Rec., p. 813, punctul 13), o acțiune în temeiul articolului 259 TFUE care vizează încălcări viitoare și eventuale sau care se limitează la solicitarea unei interpretări a dreptului Uniunii este inadmisibilă.

69 Or, trebuie să se constate că, prin al doilea motiv, Ungaria, pe de o parte, se limitează la afirmarea riscului unor încălcări viitoare ale articolului 3 TUE și ale articolului 21 TFUE, precum și ale Directivei 2004/38 și, pe de altă parte, aceasta nu susține că acest risc, presupunând că este dovedit, constituie, prin el însuși, o încălcare a dreptului Uniunii.

- 70 În ceea ce privește al patrulea motiv, Ungaria nu solicită Curții să constate o neîndeplinire a obligațiilor de către Republica Slovacă, ci încearcă numai să obțină o interpretare a dreptului Uniunii. Pe de altă parte, se pretinde că această interpretare ar fi necesară pentru aplicarea acestui drept unei situații de fapt diferite de cea din prezenta cauză. Astfel, împrejurările în care a intervenit incidentul din 21 august 2009 dintre Ungaria și Republica Slovacă îl priveau numai pe președintele Ungariei, iar nu și alte categorii de cetățeni.
- 71 În aceste condiții, se impune ca al doilea și al patrulea motiv să fie respinse ca inadmisibile.
- 72 Întrucât niciunul dintre motivele invocate de Ungaria nu a fost primit, acțiunea trebuie să fie respinsă în întregime.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 73 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Republica Slovacă a solicitat obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată, iar Ungaria a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.
- 74 În temeiul alineatului (4) primul paragraf al aceluiași articol, Comisia, care a intervenit în prezentul litigiu, suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) Respinge acțiunea.**
- 2) Obligă Ungaria la plata cheltuielilor de judecată.**
- 3) Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături