



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

4 octombrie 2012 *

„Dreptul cetățenilor Uniunii și al membrilor familiilor acestora la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre — Directiva 2004/38/CE — Articolul 27 — Măsură administrativă de interdicere a părăsirii teritoriului național pentru neplata unei datorii contractate față de o persoană juridică de drept privat — Principiul securității juridice în raport cu actele administrative cu caracter definitiv — Principiile echivalenței și efectivității”

În cauza C-249/11,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria), prin decizia din 9 mai 2011, primită de Curte la 19 mai 2011, în procedura

Hristo Byankov

împotriva

Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul J. N. Cunha Rodrigues, președinte de cameră, și domnii U. Løhmus, A. Ó Caoimh (raportor), A. Arabadjiev și C. G. Fernlund, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Comisia Europeană, de C. Tufvesson și de V. Savov, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 21 iunie 2012,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: bulgara.

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 4 alineatul (3) TUE coroborat cu articolele 20 TFUE și 21 TFUE, a articolului 52 alineatul (1) de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), precum și a articolului 27 alineatul (1) și a articolului 31 alineatele (1) și (3) din Directiva 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 rectificări în JO L 229, p. 35, și în JO 2005, L 197, p. 34).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Byankov, pe de o parte, și glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti (secretarul general al Ministerului Afacerilor Interne), pe de altă parte, având ca obiect refuzul de a redeschide o procedură administrativă și de a anula o măsură administrativă de interdicere a părăsirii teritoriului dispusă împotriva domnului Byankov pentru neplata unei datorii private.

Cadrul juridic

Reglementarea Uniunii

- 3 În considerentul (31) al Directivei 2004/38 se arată că aceasta respectă drepturile și libertățile fundamentale, precum și principiile recunoscute de cartă.
- 4 Potrivit articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2004/38, aceasta se aplică oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează sau are reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este, precum și membrilor familiei sale care îl însoțesc sau i se alătură.
- 5 Articolul 4 alineatul (1) din această directivă are următorul cuprins:

„Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile [...] au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru.”

- 6 Articolul 27 alineatele (1) și (2) din cadrul capitolului VI din directivă, intitulat „Restrângerea dreptului de intrare și dreptului de ședere pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică”, prevede:

„(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.”

7 În cadrul aceluiași capitol, articolul 31 din Directiva 2004/38, intitulat „Garanții procedurale”, prevede:

„(1) Persoanele interesate au acces, în statul membru gazdă, la căile judiciare de atac și, dacă este cazul, la cele administrative, pentru a contesta o decizie luată împotriva lor din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.

[...]

(3) Căile de atac permit examinarea legalității deciziei, precum și a faptelor și împrejurărilor pe care se bazează măsura propusă. Acestea asigură că decizia nu are caracter disproporționat [...]

[...]”

8 Articolul 32 alineatul (1) din această directivă, care face parte de asemenea din capitolul IV, are următorul cuprins:

„Persoanele care fac obiectul unei decizii de interdicere a intrării pe teritoriu pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică pot prezenta o cerere pentru ridicarea interdicției după o perioadă de timp rezonabilă, în funcție de împrejurări și, în orice caz, după trei ani de la executarea hotărârii definitive de interdicere a intrării care a fost pronunțată în mod valabil în conformitate cu dreptul comunitar, prezentând probe ce atestă că s-a produs o schimbare efectivă a împrejurărilor care au justificat decizia de interdicere a intrării pronunțată împotriva lor.

Statul membru în cauză ia o decizie privind această cerere în termen de șase luni de la prezentarea acesteia.”

Reglementarea bulgară

9 Articolul 23 alineatul 2 din Legea privind documentele de identitate bulgare (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, DV nr. 93, din 11 august 1998), în versiunea acesteia aplicabilă acțiunii principale (DV nr. 105 din 22 decembrie 2006, denumită în continuare „ZBLD”), prevede că „[o]rice cetățean bulgar are dreptul, pe baza unei cărți de identitate, să părăsească țara și să se întoarcă în țară prin frontierele interne ale Republicii Bulgaria cu statele membre ale Uniunii Europene, precum și în situațiile menționate în instrumentele de drept internațional”.

10 Alineatul 3 al articolului 23 continuă cu precizarea că „[d]reptul prevăzut la alineatul 2 nu este limitat, cu excepția cazului în care legea prevede altfel pentru apărarea siguranței naționale, a ordinii publice, a sănătății cetățenilor sau a drepturilor și libertăților celorlalți cetățeni”.

11 Articolul 76 alineatul 3 din ZBLD prevede:

„Interdicția de a părăsi țara și refuzul de eliberare a pașaportului sau a unui document înlocuitor se pot aplica:

[...]

3. [...] persoanelor care au contractat datorii bănești semnificative, constatate pe cale judecătorească, față de persoane fizice sau juridice bulgare sau străine, cu excepția cazului în care averea lor personală acoperă creanța sau dacă depun o garanție corespunzătoare.”

12 În temeiul dispozițiilor de completare a ZBLD, o sumă mai mare de 5 000 BGN este considerată „semnificativă” în sensul articolului 76 alineatul 3 din ZBLD.

- 13 Această din urmă dispoziție a fost abrogată prin alineatul 62 punctul 3 din Legea de modificare și completare a Legii privind documentele de identitate bulgare (DV nr. 82 din 16 octombrie 2009), intrată în vigoare la 20 octombrie 2009. Legiuitorul bulgar nu a prevăzut însă și anularea din oficiu a măsurilor administrative coercitive aplicate în temeiul articolului 76 alineatul 3 din ZBLD.
- 14 Articolul 99 din Codul de procedură administrativă (Administrativnoprotsesualen kodeks, denumit în continuare „APK”), care face parte din capitolul 7, intitulat „Redeschiderea procedurilor de adoptare a actelor administrative”, are următorul cuprins:
- „Un act administrativ individual sau normativ rămas definitiv nefiind contestat în instanță poate fi anulat sau modificat de autoritatea administrativă imediat superioară ierarhic, iar dacă actul nu poate fi atacat pe cale administrativă, de autoritatea care l-a adoptat, în cazul în care:
1. una dintre condițiile de legalitate este încălcată în mod substanțial;
- [...]
7. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat prin hotărâre existența unei încălcări a [Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950].”
- 15 Potrivit deciziei de trimitere, articolul 99 alineatul 1 din APK dă dreptul organului administrativ să anuleze un act administrativ cu caracter definitiv atunci când una dintre condițiile de legalitate a fost încălcată în mod substanțial. În temeiul articolului 100 și al articolului 102 alineatul 1 din APK, această îndrituire nu poate fi însă exercitată decât în termen de o lună de la data la care a fost adoptat actul respectiv și numai la inițiativa organului administrativ care l-a adoptat, a procurorului respectiv sau a mediatorului.
- 16 În schimb, conform articolului 102 alineatul 2 din APK, în situația prevăzută la articolul 99 alineatul 7 din acest cod, redeschiderea procedurii este posibilă la cererea destinatarului unei măsuri administrative care a dobândit caracter definitiv nefiind contestată la instanță.
- 17 Din decizia de trimitere reiese că destinatarul unei astfel de măsuri poate depune cerere de redeschidere a procedurii și în ipotezele vizate la articolul 99 alineatele 2-6 din APK.
- 18 Rezultă de asemenea din această decizie că articolul 99 alineatul 2 din APK privește în special ipoteza depunerii de noi probe cu înscrisuri.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

- 19 Prin ordinul directorului Direcției Regionale a Ministerului Afacerilor Interne din 17 aprilie 2007 (denumit în continuare „ordinul din 2007”), împotriva domnului Byankov, cetățean bulgar, s-a dispus o măsură administrativă coercitivă de interdicție de ieșire de pe teritoriul bulgar și de refuz al eliberării pașaportului sau a unui document înlocuitor în temeiul articolului 76 alineatul 3 din ZBLD (denumită în continuare „interdicția de ieșire de pe teritoriu în discuție în acțiunea principală”).
- 20 Ordinul din 2007 a fost adoptat la cererea unui executor judecătoresc din cauza unei datorii contractate față de o persoană juridică de drept privat bulgar. În ordin se preciza că această datorie, de 200 000 BGN, majorată cu dobânzi și alte cheltuieli, era semnificativă în sensul dispozițiilor de completare a ZBLD și că domnul Byankov nu a depus o garanție corespunzătoare.
- 21 Ordinul nu a fost contestat în justiție și a dobândit caracter definitiv.

- 22 La 6 iulie 2010, respectiv după mai mult de trei ani de la adoptarea ordinului din 2007, domnul Byankov a solicitat revocarea interdicției de ieșire de pe teritoriu în discuție în acțiunea principală, invocând calitatea sa de cetățean al Uniunii și dreptul său la liberă circulație și ședere în Uniune. Domnul Byankov și-a întemeiat cererea și pe articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38, pe Hotărârea din 10 iulie 2008, Jipa, (C-33/07, Rep., p. I-5157), precum și pe hotărârea nr. 3909 din 24 martie 2010 pronunțată de pronunțată Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă). Acesta a susținut că măsura restrictivă care poate fi adoptată în temeiul articolului 76 alineatul 3 din ZBLD nu se poate încadra în noțiunea „ordine publică”.
- 23 Glaven sekretar na Ministerstvoto na vatreshnite raboti, căruia i-a fost transmisă cererea domnului Byankov, a examinat această cerere ca pe o cerere de anulare a unui act administrativ cu caracter definitiv, procedură reglementată de articolul 99 din APK.
- 24 Prin ordinul din 20 iulie 2010, această cerere a fost respinsă pentru motivul că nu erau îndeplinite condițiile legale impuse de articolul 99 din APK pentru anularea unui „act administrativ definitiv”. Astfel, nu s-ar fi demonstrat existența niciunuia dintre motivele de anulare prevăzute la articolul 99 alineatele 2-7 din APK, ipoteze în care un particular ar fi abilitat să depună o cerere de redeschidere a procedurii. În special, dat fiind faptul că hotărârea pronunțată de Varhoven administrativen sad, menționată la punctul 22 din prezenta hotărâre, privea o altă persoană decât pe domnul M. Byankov, aceasta nu ar reprezenta o nouă probă cu înscrisuri în sensul articolului 99 alineatul 2 din APK. În plus, nu s-ar fi demonstrat existența motivului de anulare prevăzut la articolul 99 alineatul 1 din APK, deoarece nu a fost introdusă nicio cerere în termenul prevăzut de către o persoană abilitată în acest scop.
- 25 Domnul Byankov a sesizat instanța de trimitere cu o acțiune în anularea ordinului din 20 iulie 2010, solicitând și admiterea cererii sale de a se anula ordinul din 2007.
- 26 Pârâtul din acțiunea principală solicită respingerea acțiunii formulate de domnul Byankov, invocând legalitatea interdicției de ieșire de pe teritoriu în discuție în acțiunea principală.
- 27 Potrivit instanței de trimitere, motivele care au stat la baza adoptării ordinului din 2007 nu menționează ordinea publică, siguranța publică și nici sănătatea publică și nu conțin aprecieri cu privire la conduita domnului Byankov, după cum nu prezintă nici motivele care dovedesc că impunerea interdicției de ieșire de pe teritoriu în discuție în acțiunea principală ar facilita plata sumelor în discuție.
- 28 În aceste condiții, Administrativen sad Sofia-grad a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Având în vedere situația de fapt din acțiunea principală, principiul cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) din TUE coroborat cu articolele 20 [TFUE] și 21 TFUE impune aplicarea unei dispoziții naționale a unui stat membru, precum cea în litigiu în acțiunea principală, care permite anularea unui act administrativ cu caracter definitiv pentru a pune capăt încălcării unui drept fundamental constatate printr-o hotărâre a Curții Europene a Drepturilor Omului, precum dreptul la liberă circulație al resortisanților statelor membre, atunci când acest drept este recunoscut și de dreptul Uniunii, iar o astfel de constatare a încălcării rezultă dintr-o interpretare dată de Curte [...] normelor de drept al Uniunii referitoare la restricțiile privind exercitarea dreptului la liberă circulație, în cazul în care, pentru a pune capăt încălcării dreptului, este necesară anularea actului administrativ?
- 2) Din articolul 31 alineatele (1) și (3) din Directiva 2004/38 rezultă că, în cazul în care un stat membru a prevăzut în dreptul său național o procedură de contestare a unui act administrativ care limitează dreptul prevăzut la articolul 4 alineatul (1) din directiva menționată, autoritatea administrativă competentă este obligată ca, la cererea destinatarului actului administrativ, să

reexamineze actul și să aprecieze legalitatea acestuia, luând în considerare în acest sens și jurisprudența Curții [...] cu privire la interpretarea dispozițiilor de drept al Uniunii ce reglementează condițiile și restricțiile în exercitarea dreptului menționat, astfel încât să se asigure că, la data adoptării deciziei de reexaminare, restricția dreptului nu este disproporționată, dacă la acel moment actul administrativ privind aplicarea restricției a dobândit deja caracter definitiv?

- 3) Dispozițiile articolului 52 alineatul (1) a doua teză din [cartă] și cele ale articolului 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38 [...] se opun aplicării unei dispoziții naționale care impune o limitare a dreptului la liberă circulație în cadrul [Uniunii] al unui resortisant al unui stat membru numai în considerarea existenței unei datorii, care depășește un anumit quantum stabilit prin lege și care nu este însoțită de garanții, față de o entitate privată, mai precis față de o societate comercială, în legătură cu o procedură de executare a creanței aflată în curs și fără a ține seama de posibilitatea prevăzută în dreptul Uniunii ca o autoritate a altui stat membru să procedeze la recuperarea creanței?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la a treia întrebare

- 29 Prin intermediul celei de a treia întrebări, care trebuie analizată în primul rând, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că se opune aplicării unei dispoziții naționale care impune o limitare a dreptului la liberă circulație în cadrul Uniunii al unui resortisant al unui stat membru pentru simplul motiv că acesta are o datorie, care depășește un quantum stabilit prin lege și care nu este însoțită de garanții, față de o persoană juridică de drept privat.
- 30 În această privință, trebuie arătat de la bun început că o situație precum cea a domnului Byankov, care este împiedicat să se deplaseze de pe teritoriul statului membru al cărui resortisant este pe teritoriul altui stat membru, este cuprinsă în sfera libertății de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre astfel cum este conferită de statutul de cetățean al Uniunii (a se vedea prin analogie Hotărârea Jipa, citată anterior, punctul 17, și Hotărârile din 17 noiembrie 2011, Gaydarov, C-430/10, Rep., p. I-11637, punctele 24-27, și Aladzhov, C-434/10, Rep., p. I-11659, punctele 24-27).
- 31 Rezultă astfel din jurisprudența constantă a Curții că dreptul la liberă circulație include atât dreptul cetățenilor Uniunii de a intra într-un alt stat membru decât cel de origine, cât și dreptul de a-l părăsi. Astfel cum a avut deja ocazia să sublinieze Curtea, libertățile fundamentale garantate prin Tratatul FUE ar fi golite de substanță dacă statul membru de origine ar putea, fără o justificare valabilă, să interzică propriilor resortisanți să părăsească teritoriul statului în cauză pentru a intra pe teritoriul unui alt stat membru (a se vedea Hotărârea Jipa, citată anterior, punctul 18 și jurisprudența citată).
- 32 Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/38 prevede expres de altfel, fără a impune exercitarea prealabilă a dreptului la liberă circulație și ședere, că toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru.
- 33 În această privință, nu este relevant faptul, menționat în decizia de trimitere, că articolul 76 alineatul 3 din ZBLD, intrat în vigoare înainte de aderarea Republicii Bulgaria la Uniune, nu urmărește să transpună dreptul Uniunii și nici faptul că articolul 27 din Directiva 2004/38 a fost transpus în ordinea juridică bulgară numai în ceea ce privește resortisanții altor state membre decât Republica Bulgaria (a se vedea cu privire la acest ultim aspect Hotărârea Aladzhov, citată anterior, punctele 31 și 32).

- 34 În aceste condiții, trebuie să se amintească că dreptul la liberă circulație al cetățenilor Uniunii nu este unul necondiționat, ci poate fi supus limitărilor și condițiilor prevăzute prin tratat, precum și prin dispozițiile adoptate pentru punerea sa în aplicare (a se vedea în special Hotărârile Jipa, punctul 21 și jurisprudența citată, și Aladzhov, punctul 28, citate anterior).
- 35 Aceste limitări și condiții decurg în special din articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38, care permite statelor membre să restrângă libertatea de circulație a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora pentru motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică. Potrivit aceleiași dispoziții, aceste motive nu pot fi invocate totuși „în scopuri economice” (Hotărârea Aladzhov, citată anterior, punctul 29).
- 36 În consecință, pentru ca dreptul Uniunii să nu se opună unei măsuri administrative precum cea în discuție în acțiunea principală, trebuie să se stabilească că aceasta a fost adoptată pentru unul dintre motivele enumerate la articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38 și cu condiția ca acest motiv să nu fi fost invocat în scopuri economice.
- 37 Or, din decizia de trimitere și din textul celei de a treia întrebări rezultă că singurul temei al măsurii administrative în discuție în acțiunea principală îl reprezintă dubla constatare a existenței unei datorii față de o persoană juridică de drept privat și a incapacității debitorului de a depune o garanție pentru această datorie. Ordinea publică, siguranța publică sau sănătatea publică nu sunt menționate.
- 38 Cu privire la acest aspect, instanța de trimitere indică ipoteza potrivit căreia articolul 76 alineatul 3 din ZBLD și, pe cale de consecință, interdicția de ieșire de pe teritoriu în discuție în acțiunea principală ar urmări obiectivul de protecție a creditorilor.
- 39 Chiar presupunând că se poate considera în mod valabil că o anumită idee de apărare a ordinii publice stă la baza acestui obiectiv, nu este exclus, la lectura deciziei de trimitere, ca interdicția de ieșire de pe teritoriu în discuție în acțiunea principală să urmărească un obiectiv exclusiv economic. Or, articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38 exclude în mod expres posibilitatea ca un stat membru să invoce motive legate de ordinea publică în scopuri economice.
- 40 În plus, din jurisprudența Curții rezultă că recurgerea la noțiunea de ordine publică presupune, în orice caz, pe lângă tulburarea ordinii sociale pe care o reprezintă orice încălcare a legii, existența unei amenințări reale, prezente și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății (a se vedea în special Hotărârile Jipa, punctul 23 și jurisprudența citată, și Gaydarov, punctul 33, citate anterior).
- 41 În acest cadru, derogările de la libera circulație a persoanelor care ar putea fi invocate de un stat membru implică în special, astfel cum prevede articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38, că, pentru a fi justificate, măsurile luate din motive de ordine publică sau de siguranță publică trebuie să se întemeieze exclusiv pe conduita persoanei în cauză, neputând fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de cazul respectiv sau care sunt legate de considerații de prevenție generală (Hotărârile Jipa, punctul 24, și Gaydarov, punctul 34, citate anterior).
- 42 Din decizia de trimitere reiese însă că ordinul din 2007 este lipsit de orice apreciere referitoare în mod specific la conduita domnului Byankov sau la caracterul real, prezent și grav al amenințării pe care această conduită ar reprezenta-o în raport cu un interes fundamental al societății bulgare care nu este definit în niciun mod în dosarul prezentat Curții.
- 43 Totodată, din articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38, precum și din jurisprudența constantă a Curții reiese că o măsură de restrângere a dreptului la liberă circulație nu poate fi justificată decât dacă, fiind aptă să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmărește și nedepășind cadrul a ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia, respectă principiul proporționalității (a se vedea în acest sens în special Hotărârile Jipa, punctul 29, și Gaydarov, punctul 40, citate anterior).

- 44 În această privință, trebuie arătat, pe de o parte, că, în afară de posibilitatea de a plăti suma pretinsă sau de a prezenta o garanție corespunzătoare, interdicția de ieșire de pe teritoriu în discuție în acțiunea principală este absolută, în condițiile în care nu conține excepții, limite în timp sau posibilitatea unei reexaminări periodice a circumstanțelor de fapt și de drept care îi stau la bază. Astfel, atât timp cât o interdicție de această natură nu este ridicată, efectele sale față de o persoană, precum domnul Byankov, se prelungesc continuu și sunt de natură să se perpetueze la infinit.
- 45 Pe de altă parte, în dreptul Uniunii există norme juridice de natură să protejeze drepturile creditorilor fără însă ca libertatea de circulație a debitorului să fie în mod necesar limitată. Cu titlu de exemplu, este suficient să se citeze Regulamentul (CE) nr. 44/2001 al Consiliului din 22 decembrie 2000 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială (JO 2001, L 12, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 03, p. 74), care a fost de altfel indicat chiar de instanța de trimitere.
- 46 În consecință, contrar temerii exprimate de instanța de trimitere, nu se poate considera că, dată fiind excluderea din cadrul articolului 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38 a unor derogări invocate în scopuri economice, ordinea juridică a Uniunii nu oferă un nivel de protecție a dreptului de proprietate al altor persoane, în speță al creditorilor, care să fie cel puțin echivalent cu cel instaurat prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.
- 47 În plus, astfel cum a arătat în esență instanța de trimitere, rezultă din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului că măsurile, precum interdicția de ieșire de pe teritoriu în discuție în acțiunea principală, care aduc atingere dreptului unei persoane de a-și părăsi țara trebuie să fie supuse unei reexaminări regulate, sub sancțiunea de a fi considerate „disproporționate” în sensul aceleiași jurisprudențe (a se vedea în acest sens în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Ignatov împotriva Bulgariei din 2 iulie 2009, cererea nr. 50/02, punctul 37, și Hotărârea Gochev împotriva Bulgariei din 26 noiembrie 2009, cererea nr. 34383/03, punctele 55-57).
- 48 Având în vedere tot ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la cea de a treia întrebare că dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că se opune aplicării unei dispoziții naționale care impune o limitare a dreptului la liberă circulație în cadrul Uniunii al unui resortisant al unui stat membru pentru simplul motiv că acesta are o datorie, care depășește un quantum stabilit prin lege și care nu este însoțită de garanții, față de o persoană juridică de drept privat.

Cu privire la prima și la a doua întrebare

Considerații introductive

- 49 Reiese din dosarul prezentat Curții că instanța de trimitere este sesizată cu o acțiune în anulare, pentru pretinsa contrarietate cu dreptul Uniunii, a unei decizii administrative prin care a fost respinsă cererea formulată de domnul Byankov de redeschidere a procedurii administrative prin care a fost adoptat ordinul din 2007. Prin urmare, în acțiunea principală trebuie să se stabilească dacă această respingere este conformă cu cerințele dreptului Uniunii.
- 50 În acest context, în cadrul primei întrebări, instanța de trimitere pune problema corelării dintre, pe de o parte, principiul securității juridice în raport cu actele administrative cu caracter definitiv și, pe de altă parte, principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii. Această instanță ia în considerare în particular Hotărârea din 13 ianuarie 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, Rec., p. I-837), și o parte din jurisprudența ulterioară acesteia. Instanța pare să ajungă la concluzia că, în esență, principiul protecției jurisdicționale efective este limitat întotdeauna atunci când este pus în fața unor „reguli naționale care consacră principiul securității juridice în raport cu actele administrative cu caracter definitiv”.

- 51 În speță nu este totuși necesară exprimarea unei poziții cu privire la considerațiile expuse în decizia de trimitere referitoare la acest aspect. Astfel, este suficient să se amintească faptul că, din moment ce ordinul din 2007 a dobândit caracter definitiv fără să fi făcut obiectul unui control jurisdicțional, Hotărârea Kühne & Heitz, citată anterior, nu are o relevanță directă pentru a stabili dacă, într-o situație precum cea din acțiunea principală, un organ administrativ este obligat să redeschidă procedura administrativă pentru a anula un act administrativ cum este ordinul din 2007 (a se vedea prin analogie Hotărârea din 19 septembrie 2006, *i-21 Germany* și *Arcor*, C-392/04 și C-422/04, Rec., p. I-8559, punctele 53 și 54).
- 52 Tot în contextul prezentat la punctul 49 din prezenta hotărâre, instanța de trimitere, prin intermediul celei de a doua întrebări, solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 31 din Directiva 2004/38 poate servi drept temei pentru o obligație de reexaminare a unei decizii administrative într-o situație precum cea din acțiunea principală.
- 53 Articolul 31 menționat mai sus urmărește în special să garanteze cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora accesul la căile judiciare de atac și, dacă este cazul, la cele administrative pentru a contesta deciziile care le limitează dreptul la liberă circulație și ședere în statele membre.
- 54 Aceste garanții procedurale impuse prin articolul 31 au vocația să se aplice de la momentul adoptării măsurilor care limitează dreptul.
- 55 Or, nu este contestat faptul că domnul Byankov dispunea, la momentul adoptării ordinului din 2007, de căi de atac care îi permiteau să conteste interdicția de ieșire de pe teritoriu în discuție în acțiunea principală, eventual în fața unei instanțe. Rezultă astfel din decizia de trimitere că domnul Byankov nu a introdus, la momentul adoptării ordinului din 2007, o cale de atac împotriva acestuia, ceea ce a avut drept consecință faptul că ordinul a dobândit caracter definitiv.
- 56 În consecință, articolul 31 din Directiva 2004/38 nu se poate aplica, ca atare, în situații juridice precum cele descrise de instanța de trimitere în cadrul celei de a doua întrebări.
- 57 În cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite prin articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate (a se vedea în special Hotărârea din 17 iulie 1997, *Krüger*, C-334/95, Rec., p. I-4517, punctele 22 și 23, și Hotărârea din 14 octombrie 2010, *Fuß*, C-243/09, Rep., p. I-9849, punctul 39 și jurisprudența citată).
- 58 În acest scop, Curtea poate extrage din ansamblul elementelor furnizate de instanța națională și mai ales din motivarea deciziei de trimitere normele și principiile de drept al Uniunii care necesită o interpretare având în vedere obiectul acțiunii principale (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 29 noiembrie 1978, *Redmond*, 83/78, Rec., p. 2347, punctul 26, Hotărârea din 23 octombrie 2003, *Inizan*, C-56/01, Rec., p. I-12403, punctul 34, și Hotărârea *Fuß*, citată anterior, punctul 40).
- 59 În această privință, din decizia de trimitere reiese că, în dreptul bulgar, procedura administrativă care a condus la adoptarea actului administrativ individual definitiv care nu a făcut obiectul unei acțiuni în justiție poate fi redeschisă în mod excepțional în vederea anulării sau a modificării actului respectiv în situațiile enumerate limitativ la articolul 99 din APK.
- 60 În plus, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 15, 23 și 24 din prezenta hotărâre, cererea domnului Byankov de redeschidere a procedurii administrative în vederea anulării interdicției de ieșire de pe teritoriu în discuție în acțiunea principală a fost respinsă pentru motivul că nu erau îndeplinite condițiile legale pentru aplicarea articolului 99 din APK. În special, în ceea ce privește alineatul 1 al acestui articol, nu a fost introdusă nicio cerere de redeschidere a procedurii administrative într-un

termen de o lună de la data la care a fost adoptat ordinul din 2007 de către o persoană abilitată în acest sens, și anume organul administrativ care a adoptat ordinul, mediatorul sau, după caz, procurorul respectiv.

- 61 În consecință, astfel cum a arătat în esență instanța de trimitere, cu excepția posibilității de a plăti suma pretinsă sau de a depune o garanție corespunzătoare, domnului Byankov nu îi este recunoscută numai din perspectiva dreptului bulgar nicio altă posibilitate de a obține reexaminarea circumstanțelor de fapt și de drept care au determinat interdicția teritorială la care este supus, și aceasta, în pofida faptului că, după cum rezultă din răspunsul furnizat la cea de a treia întrebare și după cum se recunoaște de altfel în decizia de trimitere, o astfel de interpretare este în mod clar contrară cerințelor dreptului Uniunii, în special cele ale articolului 27 din Directiva 2004/38.
- 62 În plus, organele abilitate ale administrației bulgare, care sunt supuse obligației de a respecta supremația dreptului Uniunii (a se vedea în special în acest sens Hotărârea din 12 ianuarie 2010, Petersen, C-341/08, Rep., p. I-47, punctul 80 și jurisprudența citată), nu sunt în măsură, potrivit interpretării reglementării în discuție în acțiunea principală furnizate de instanța de trimitere, să își exercite facultatea de a reexamina cazul domnului Byankov în lumina învățămintelor care decurg printre altele din Hotărârile Jipa, Gaydarov și Aladzhov, citate anterior. Această facultate poate fi exercitată numai în termen de o lună de la data la care a fost adoptat actul.
- 63 Or, reiese din jurisprudența Curții că dispozițiile articolului 21 alineatul (1) TFUE conferă particularilor drepturi pe care le pot valorifica în instanță și pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 17 septembrie 2002, Baumbast și R, C-413/99, Rec., p. I-7091, punctele 84-86).
- 64 În plus, în special în temeiul principiului cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE, revine tuturor autorităților statelor membre, inclusiv organelor administrative și jurisdicționale, sarcina să asigure respectarea normelor de drept al Uniunii în cadrul competențelor acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 aprilie 2010, Wall, C-91/08, Rep., p. I-2815, punctul 69).
- 65 Trebuie să se stabilească, așadar, în speță dacă, pentru a proteja drepturile conferite justițiabililor de dreptul Uniunii, instanța națională sesizată cu o acțiune precum cea a domnului Byankov poate fi pusă în situația, ținând seama de articolul 4 alineatul (3) TUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet, C-432/05, Rep., p. I-2271, punctul 38 și jurisprudența citată), să recunoască existența unei obligații a autorității administrative de a reexamina și, dacă este cazul, de a anula o interdicție de ieșire de pe teritoriu precum cea în discuție în acțiunea principală (a se vedea prin analogie Hotărârea i-21 Germany și Arcor, citată anterior, punctele 55 și 56).
- 66 În aceste condiții, trebuie ca prima și cea de a doua întrebare să fie înțelese în sensul că urmăresc, în esență, să se stabilească dacă, în circumstanțe precum cele din acțiunea principală, dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru în temeiul căreia procedura administrativă care a condus la adoptarea unei interdicții de ieșire de pe teritoriu, precum cea din acțiunea principală, rămasă definitivă și care nu a făcut obiectul unei căi judiciare de atac, nu poate fi redeschisă, în cazul în care această interdicție ar fi vădit contrară dreptului Uniunii, decât în condiții precum cele enunțate limitativ la articolul 99 din APK, și aceasta, în pofida faptului că o astfel de interdicție continuă să producă efecte juridice în privința destinatarului.

Cu privire la prima și la a doua întrebare astfel cum au fost reformulate

- 67 Este adevărat că din cuprinsul punctelor 30-32 și 36 din prezenta hotărâre rezultă că garanțiile impuse de legiuitorul Uniunii la articolul 32 din Directiva 2004/38 sunt de natură să se aplice unor interdicții adresate cetățenilor Uniunii de a ieși de pe teritoriul unui stat membru.

- 68 Cu toate acestea, pentru ca reexaminarea să fie posibilă în cadrul specific al articolului 32 menționat, trebuie ca măsura în discuție să fi fost „pronunțată în mod valabil în conformitate cu dreptul [Uniunii]”. Or, astfel cum rezultă răspunsul la cea de a treia întrebare, o măsură precum ordinul din 2007 nu se încadrează în această situație. Pentru acest motiv, printre altele, articolul 32 din Directiva 2004/38 nu poate fi considerat aplicabil, ca atare, în acțiunea principală.
- 69 Potrivit unei jurisprudențe constante, în lipsa unor norme ale Uniunii în materie, ordinea juridică internă a fiecărui stat membru stabilește, în virtutea principiului autonomiei procedurale a statelor membre, care sunt căile de atac destinate să asigure garantarea drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii (a se vedea Hotărârea Wall, citată anterior, punctul 63), însă cu condiția ca acestea să nu fie mai puțin favorabile decât cele care se aplică situațiilor similare de natură internă (principiul echivalenței) și să nu facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității) (a se vedea în special Hotărârea din 14 decembrie 1995, *Peterbroeck*, C-312/93, Rec., p. I-4599, punctul 12, Hotărârea i-21 *Germany și Arcor*, citată anterior, punctul 57 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 12 iulie 2012, *VALE Építési*, C-378/10, punctul 48 și jurisprudența citată).
- 70 În ceea ce privește principiul echivalenței, acesta impune ca toate normele aplicabile acțiunilor, inclusiv termenele prevăzute, să se aplice fără distincție atât acțiunilor întemeiate pe încălcarea dreptului Uniunii, cât și celor întemeiate pe nerespectarea dreptului intern (a se vedea în special Hotărârea din 29 octombrie 2009, *Pontin*, C-63/08, Rep., p. I-10467, punctul 45 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 19 iulie 2012, *Littlewoods Retail și alții*, C-591/10, punctul 31).
- 71 În această privință, instanța de trimitere nu a menționat că este posibil ca condițiile speciale prevăzute în vederea aplicării articolului 99 punctul 1 din APK să fie diferite după cum motivul de nelegalitate invocat împotriva actului administrativ care a dobândit caracter definitiv este întemeiat pe o încălcare a dreptului Uniunii sau pe o încălcare a dreptului intern.
- 72 În cauza de față se pune în special problema dacă o reglementare națională precum cea descrisă de instanța de trimitere este compatibilă cu principiile efectivității și cooperării loiale.
- 73 Astfel, pe de o parte, în temeiul unei astfel de reglementări, destinatarii interdicțiilor de ieșire de pe teritoriu aflați într-o situație precum cea a domnului Byankov nu vor avea niciodată posibilitatea de a obține reexaminarea cazului lor decât dacă plătesc sumele pretinse sau prezintă garanții corespunzătoare, și aceasta, în pofida nelegalității evidente a interdicțiilor teritoriale care le-au fost impuse pe o durată nelimitată.
- 74 Pe de altă parte, după cum rezultă în special din cuprinsul punctelor 13 și 15 din prezenta hotărâre, din cauza imposibilității de anulare din oficiu, cum impune, în special, Hotărârea *Jipa*, citată anterior, a interdicțiilor de ieșire de pe teritoriu aplicate în temeiul articolului 76 alineatul 3 din ZBLD și din cauza termenului de o lună prevăzut în vederea aplicării articolului 99 alineatul 1 din APK, organele administrative abilitate consideră că sunt împiedicate să permită o reexaminare în situații precum cea din acțiunea principală, și aceasta, chiar în condițiile în care nelegalitatea din perspectiva dreptului Uniunii a fost confirmată în jurisprudența Curții.
- 75 Potrivit jurisprudenței constante a Curții, cazurile în care se ridică problema dacă o dispoziție procedurală națională face imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite particularilor de ordinea juridică a Uniunii trebuie analizate ținând seama de locul pe care respectiva dispoziție îl ocupă în cadrul procedurii în ansamblul său, de modul în care se derulează și de particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale (a se vedea în special Hotărârea *Peterbroeck*, citată anterior, punctul 14, Hotărârea din 3 septembrie 2009, *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, Rep., p. I-7501, punctul 27, și Hotărârea din 14 iunie 2012, *Banco Español de Crédito*, C-618/10, punctul 49).

- 76 Curtea a recunoscut deja că, în această privință, caracterul definitiv al unei decizii administrative contribuie la securitatea juridică, cu consecința că dreptul Uniunii nu impune ca un organ administrativ să fie obligat, în principiu, să revină asupra deciziei care a dobândit un astfel de caracter definitiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 februarie 2008, Kempster, C-2/06, Rep., p. I-411, punctul 37).
- 77 Curtea a statuat însă în esență că, în temeiul principiului cooperării loiale care decurge din articolul 4 alineatul (3) TUE, împrejurări speciale pot fi susceptibile să impună unui organ administrativ național reexaminarea unei decizii administrative rămase definitivă în vederea luării în considerare în special a interpretării unei dispoziții relevante de drept al Uniunii reținute ulterior de către Curte (a se vedea Hotărârea Kempster, citată anterior, punctul 38). Reiese din jurisprudență că, în acest context, Curtea a ținut seama de caracteristicile situațiilor concrete și de interesele în cauză pentru a găsi un echilibru între cerința securității juridice și cea a legalității din perspectiva dreptului Uniunii (a se vedea în special Hotărârile Kühne & Heitz, punctele 25 și 26, i-21 Germany și Arcor, punctele 53, 63 și 64, Kempster, punctele 46, 55 și 60, precum și Fallimento Olimpicclub, punctele 22, 26 și 31, citate anterior).
- 78 În speță, trebuie să se examineze dacă, în situații precum cea în cauză, o reglementare națională ca aceea descrisă în decizia de trimitere poate fi justificată în scopul protecției principiului securității juridice, având în vedere consecințele care decurg din acesta pentru aplicarea dreptului Uniunii și pentru cetățenii Uniunii care sunt destinatarii interdicțiilor de ieșire de pe teritoriu cum este cea din acțiunea principală (a se vedea prin analogie Hotărârea Fallimento Olimpicclub, citată anterior, punctul 28).
- 79 Astfel cum reiese din răspunsul la cea de a treia întrebare și în special din cuprinsul punctelor 37, 42 și 44 din prezenta hotărâre, în circumstanțe precum cele din acțiunea principală, reglementarea în discuție, care nu prevede o reexaminare periodică, perpetuează pe o durată nelimitată interdicția de ieșire de pe teritoriu și, prin aceasta, încălcarea dreptului la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, enunțat la articolul 21 alineatul (1) TFUE. În asemenea condiții, o astfel de interdicție teritorială reprezintă o negare a însăși libertății de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre conferită de statutul de cetățean al Uniunii (a se vedea de asemenea, prin analogie, Hotărârea din 19 ianuarie 1999, Calfa, C-348/96, Rec., p. I-11, punctul 18).
- 80 Pe de altă parte, prin articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2004/38, legiuitorul Uniunii a obligat statele membre să prevadă posibilitatea de a reexamina măsurile de interzicere a intrării sau a ieșirii de pe teritoriul lor, chiar atunci când aceste măsuri au fost adoptate în mod valabil din perspectiva dreptului Uniunii și chiar dacă, la fel ca ordinul din 2007, au dobândit caracter definitiv. Situația ar trebui să fie *a fortiori* aceeași în ceea ce privește interdicțiile teritoriale, precum cea din acțiunea principală, care nu au fost adoptate în mod valabil din perspectiva dreptului Uniunii și care constituie însăși negarea libertății enunțate la articolul 21 alineatul (1) TFUE. Într-o astfel de situație, principiul securității juridice nu reclamă cu necesitate ca un act care impune o astfel de interdicție să producă efecte juridice o perioadă nelimitată.
- 81 Având în vedere și importanța pe care dreptul primar o asociază statutului de cetățean al Uniunii (a se vedea în special Hotărârea din 2 martie 2010, Rottmann, C-135/08, Rep., p. I-1449, punctele 43 și 56), trebuie să se concluzioneze că, în situații precum cea din acțiunea principală, o reglementare națională ca aceea descrisă în decizia de trimitere, în măsura în care împiedică cetățenii Uniunii să se prevaleze de dreptul la liberă circulație și ședere, astfel cum este conferit prin articolul 21 TFUE, împotriva unor interdicții teritoriale absolute adoptate pe perioadă nelimitată și organele administrative să acționeze în conformitate cu jurisprudența Curții, care confirmă caracterul ilicit al unor astfel de interdicții din perspectiva dreptului Uniunii, nu poate fi justificată în mod rezonabil de principiul securității juridice și trebuie, prin urmare, să fie considerată contrară principiului efectivității și articolului 4 alineatul (3) TUE (a se vedea prin analogie Hotărârea Fallimento Olimpicclub, citată anterior, punctele 30 și 31).

- 82 Având în vedere tot ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la prima și la cea de a doua întrebare că dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru în temeiul căreia procedura administrativă care a condus la adoptarea unei interdicții de ieșire de pe teritoriu, precum cea din acțiunea principală, rămasă definitivă și care nu a făcut obiectul unei căi judiciare de atac nu poate fi redeschisă în cazul în care această interdicție ar fi vădit contrară dreptului Uniunii decât în condiții de natura celor enunțate limitativ la articolul 99 din APK, și aceasta în pofida faptului că o astfel de interdicție continuă să producă efecte juridice în privința destinatarului.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 83 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

- 1) **Dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că se opune aplicării unei dispoziții naționale care impune o limitare a dreptului la liberă circulație în cadrul Uniunii al unui resortisant al unui stat membru pentru simplul motiv că acesta are o datorie, care depășește un quantum stabilit prin lege și care nu este însoțită de garanții, față de o persoană juridică de drept privat.**
- 2) **Dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru în temeiul căreia procedura administrativă care a condus la adoptarea unei interdicții de ieșire de pe teritoriu, precum cea din acțiunea principală, rămasă definitivă și care nu a făcut obiectul unei căi judiciare de atac nu poate fi redeschisă, în cazul în care această interdicție ar fi vădit contrară dreptului Uniunii decât în condiții de natura celor enunțate limitativ la articolul 99 din Codul de procedură administrativă (Administrativnoprotsesualen kodeks), și aceasta în pofida faptului că o astfel de interdicție continuă să producă efecte juridice în privința destinatarului.**

Semnături