



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
PAOLO MENGOZZI  
prezentate la 13 ianuarie 2016<sup>1</sup>

**Cauza C-161/15**

**Abdelhafid Bensada Benallal**  
**împotriva**  
**État belge**

[cerere de decizie preliminară formulată de Conseil d'État (Consiliul de stat) (Belgia)]

„Trimitere preliminară — Principiu general al dreptului Uniunii — Dreptul la apărare — Dreptul de a fi ascultat — Motiv de ordine publică — Examinare din oficiu — Principiul echivalenței — Atribuțiile instanței naționale și ale instanței Uniunii — Cetățean al Uniunii — Ordin de a părăsi teritoriul — Abuz de drept”

### I – Introducere

1. Respectarea dreptului la apărare, care îl include pe cel de a fi ascultat înainte de adoptarea oricărei decizii a administrației, ocupă un rang comparabil cu cel pe care îl ocupă normele de ordine publică de drept intern, astfel încât, în temeiul principiului echivalenței, instanța administrativă care exercită ultimul grad de jurisdicție ar trebui să se pronunțe asupra unui motiv întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare, invocat pentru prima dată în fața sa, astfel cum este permis în dreptul intern pentru motivele de ordine publică?

2. Aceasta este, în esență, întrebarea adresată de Conseil d'État (Consiliul de Stat) din Belgia în cadrul unui litigiu între domnul Bensada Benallal, care are cetățenie spaniolă, și oficiul belgian pentru străini, având drept obiect decizia acestui organ, din 26 septembrie 2013, prin care se pune capăt autorizației de ședere a reclamantului din litigiul principal și prin care era obligat să părăsească teritoriul Belgiei.

3. Mai exact, la un an după ce i-a eliberat o autorizație de ședere în calitate de lucrător salariat, oficiul belgian pentru străini a adoptat decizia menționată pentru motivul că „persoana interesată [furnizase] informații înșelătoare care au fost determinante pentru recunoașterea dreptului său de ședere de către administrația comunală din Berchem-Sainte-Agathe [Belgia]. Astfel, în raportul său din 04.09.2013, [oficiul național al securității sociale] a decis ca niciuna dintre persoanele declarate de societatea [...] să nu fie supusă regimului general al securității sociale a lucrătorilor salariați: «Numeroase elemente precise și concordante dovedesc potrivit cerințelor legale că nu există activitatea pentru care au fost angajați lucrătorii salariați ai [respectivei] societăți [...] și, în consecință, inexistența unui contract de muncă între persoanele declarate [...] și aceasta»”.

<sup>1</sup> — Limba originală: franceza.

4. La 2 ianuarie 2014, reclamantul din litigiul principal a introdus o acțiune în anulare la Conseil du contentieux des étrangers (Consiliul Contenciosului privind Străinii) împotriva deciziei menționate. În susținerea acțiunii introduse, reclamantul din litigiul principal a invocat un motiv unic, întemeiat pe încălcarea unei dispoziții legale privind motivarea formală a actelor administrative, pe încălcarea principiului buneii administrării, a principiului securității juridice, a principiului proporționalității, a principiilor prudenței și rigurozității, a principiului gestionării conștiințioase, a principiului potrivit căruia instanța administrativă are obligația de a statua ținând seama de toate elementele cauzei, precum și pe încălcarea articolului 35 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<sup>2</sup>.

5. În cadrul argumentației sale prin care urmărea să precizeze acest motiv unic, reclamantul din litigiul principal a invocat, printre altele, faptul că decizia atacată era afectată de un viciu de motivare. În această privință, el a susținut că raportul [oficiului național al securității sociale] pe baza căruia a fost adoptată decizia atacată nici nu a fost anexat la decizia menționată sau reprodus, în esență, în textul acesteia, nici nu i-a fost transmis anterior notificării acestei decizii, astfel încât reclamantul din litigiul principal nu a fost în măsură să înțeleagă motivele pe care se întemeia decizia adoptată împotriva sa.

6. Această acțiune a fost respinsă prin Hotărârea Conseil du contentieux des étrangers (Consiliul Contenciosului privind Străinii) din 30 aprilie 2014. În această hotărâre, acest consiliu a subliniat în special următoarele:

„În orice caz, Consiliul constată că a trecut aproape un an între prezentarea de către reclamant a contractului său de muncă cu societatea [...] și raportul inspectorului social al [oficiului național al securității sociale] care a condus la adoptarea deciziei [în litigiu], perioadă în care reclamantul nu a furnizat sau comunicat pârâtului nicio informație referitoare la problemele invocate prin acțiune și pe care le-ar fi întâmpinat în cadrul contractului său de muncă cu societatea menționată.

Or, dacă reclamantul considera că putea invoca elemente de natură a împiedica retragerea permisului său de ședere, era obligația lui să le aducă la cunoștința pârâtului, iar nu a acestuia din urmă să solicite reclamantului să prezinte observații în această privință. Consiliul reamintește astfel că reclamantul este cel căruia îi revine obligația de a aduce dovada că îndeplinește condițiile inerente dreptului pe care îl revendică și păstrării acestui drept. În condițiile în care reclamantul a formulat o cerere pentru un certificat de înregistrare în Belgia ca lucrător salariat, acesta putea/trebuia să se aștepte în mod legitim ca neexecutarea contractului său de muncă (fie și din motive independente de voința sa) să atragă consecințe asupra dreptului său de ședere și să fie conștient că era necesar să comunice imediat aceste informații pârâtului, ceea ce nu s-a întâmplat, după cum rezultă din dosarul administrativ.

În ceea ce privește împrejurarea că reclamantul «nu a primit nicio scrisoare recomandată, cum se afirmă în anchetă, și că nu a avut, în consecință, posibilitatea de a fi ascultat», ea nu poate repune în discuție această constatare, din moment ce critica adresată de reclamant vizează audierea sa de către inspectorul social însărcinat cu raportul [oficiului național al securității sociale] din 4 septembrie 2013 (audiere care, în fond, nu se bazează doar pe declarații, ci deopotrivă pe constatări obiective, dintre care niciuna nu este contestată de reclamant) și nu vizează în mod direct decizia [în litigiu].”

2 — JO L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56.

7. La 10 mai 2014, reclamantul din litigiul principal a formulat un recurs la Conseil d'État (Consiliul de Stat), care cuprinde, printre altele, un motiv prin care reclamantul din litigiul principal susține că oficiul belgian pentru străini ar fi avut obligația de a-l asculta înainte de a adopta decizia în litigiu. În această privință, reclamantul din litigiul principal invocă încălcarea articolelor 41 și 51 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), a principiului respectării dreptului la apărare și a principiului contradictorialității, precum și a principiului *audi alteram partem*.

8. Oficiul belgian pentru străini răspunde în special că motivul este inadmisibil, întrucât este invocat pentru prima dată în cadrul procedurii de recurs și nu este de ordine publică.

9. Conseil d'État (Consiliul de Stat) constată că reclamantul din litigiul principal prezintă un motiv care nu fusese invocat în fața Conseil du contentieux des étrangers. Or, în conformitate cu dreptul belgian, Conseil d'État (Consiliul de Stat) nu poate considera admisibil un astfel de motiv, cu excepția cazului în care motivul este de ordine publică. Conseil d'État (Consiliul de Stat) precizează că, în dreptul intern, normele de ordine publică sunt cele care au o importanță fundamentală în sistemul juridic belgian, cum sunt normele referitoare la competența autorităților administrative, la competența instanțelor judecătorești, la respectarea dreptului la apărare sau cele privind anumite drepturi fundamentale.

10. Făcând trimitere în special la Hotărârile van der Weerd și alții (C-222/05-C-225/05, EU:C:2007:318) și Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615), Conseil d'État (Consiliul de Stat) se întreabă dacă principiul respectării dreptului la apărare, care este un principiu general al dreptului Uniunii, inclusiv dreptul de a fi ascultat, ocupă un loc comparabil în ordinea juridică a Uniunii și dacă principiul echivalenței impune examinarea de către Conseil d'État (Consiliul de Stat) a unui motiv întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare, invocat pentru prima dată în recurs, astfel cum este permis în dreptul intern pentru motivele de ordine publică.

11. În aceste condiții, Conseil d'État (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Principiul general al dreptului Uniunii care consacră respectarea dreptului la apărare, care include dreptul unei persoane de a fi ascultată de o autoritate națională înainte de adoptarea de către această autoritate a oricărei decizii susceptibile să afecteze în mod defavorabil interesele persoanei în cauză, cum este o decizie prin care se pune capăt permisului său de ședere, are în ordinea juridică a Uniunii o importanță echivalentă cu cea pe care o au normele de ordine publică de drept belgian în dreptul intern, iar principiul echivalenței impune ca motivul, întemeiat pe încălcarea principiului general al dreptului Uniunii privind respectarea dreptului la apărare, să poată fi invocat pentru prima dată în fața Conseil d'État, judecând în recurs, astfel cum este permis în dreptul intern pentru motivele de ordine publică?”

12. Această întrebare a făcut obiectul unor observații scrise din partea reclamantului din litigiul principal, a guvernelor belgian și francez, precum și din partea Comisiei Europene. Aceste părți, cu excepția reclamantului din litigiul principal, care nu a fost reprezentat, au fost de asemenea ascultate în ședința din 19 noiembrie 2015.

## II – Analiză

### A – *Observații introductive*

13. Prezenta cauză oferă Curții ocazia de a aduce o serie de precizări privind atribuțiile instanței de contencios administrativ, în special în ceea ce privește posibilitatea ca aceasta să declare admisibil un motiv întemeiat pe încălcarea dreptului de a fi ascultat, invocat pentru prima dată în stadiul recursului, sau să examineze din oficiu un astfel de motiv.

14. Înainte de a proceda la analiza celor două aspecte ale întrebării adresate de instanța de trimitere, se impune formularea a patru observații introductive.

15. Prima dintre acestea privește interpretarea cadrului juridic și factual aflat la originea cauzei principale și în special argumentul prezentat de Conseil d'État (Consiliul de Stat) potrivit căruia motivul întemeiat pe încălcarea dreptului de a fi ascultat nu a fost invocat pentru prima dată decât în stadiul recursului. Din Hotărârea din 30 aprilie 2014 pronunțată de Conseil du contentieux des étrangers, ale cărei pasaje pertinente au fost redată la punctul 6 de mai sus, reiese că această instanță a interpretat motivul unic invocat în fața sa ca incluzând, cel puțin implicit, încălcarea de către oficiul belgian pentru străini a dreptului reclamantului din litigiul principal de a fi ascultat înainte de adoptarea deciziei în litigiu. Astfel, Conseil du contentieux des étrangers a afirmat că, dacă reclamantul din litigiul principal „considera că putea invoca elemente de natură să împiedice retragerea permisului său de ședere, era obligația lui să le aducă la cunoștința pârâtului, iar nu a acestuia din urmă să solicite reclamantului să prezinte observații în această privință”. Prin urmare, este vorba, la prima vedere, de o luare de poziție în privința caracterului întemeiat al acestei obiecțiuni, care, în cadrul recursului, ar fi putut determina Conseil d'État (Consiliul de Stat) să examineze pur și simplu temeinicia aprecierii reținute de prima instanță și, după caz, să o infirme<sup>3</sup>.

16. În aceste condiții, este evident că, în cadrul repartizării competențelor între Curte și instanțele naționale în temeiul articolului 267 TFUE, interpretarea dată de Conseil d'État (Consiliul de Stat) întinderii acțiunii introduse de reclamantul din litigiul principal în prima instanță rămâne exclusiv la aprecierea instanței de trimitere, Curtea neavând competența să intervină în această privință. Prin urmare, aceasta din urmă trebuie să considere ca fiind definitivă constatarea potrivit căreia motivul întemeiat pe încălcarea dreptului de a fi ascultat, care are la bază dreptul Uniunii, nu a fost invocat decât în stadiul recursului la instanța de trimitere.

17. Aceeași concluzie se impune (iar aceasta este cea de a doua observație a noastră) în ceea ce privește calificarea acestui motiv în dreptul intern, chiar dacă aceasta este contestată de guvernul belgian în observațiile sale scrise. Astfel, în contextul unei trimiteri preliminare, Curtea nu este competentă să se pronunțe cu privire la presupusa diferență care ar exista, potrivit acestui guvern, în dreptul intern, între, pe de o parte, încălcarea dreptului la apărare în materie disciplinară și penală care ar intra în categoria motivelor de ordine publică ce pot fi invocate din oficiu și, pe de altă parte, încălcarea dreptului de a fi ascultat de autoritatea administrativă înainte de adoptarea unei decizii care lezează, care nu ar fi de ordine publică și, prin urmare, nu ar putea fi examinată din oficiu<sup>4</sup>.

3 — Pentru orice eventualitate, reamintim că, judecând în recurs, Curtea consideră admisibil un motiv derivat dintr-o apreciere care figurează într-o hotărâre a Tribunalului atacată în fața sa. A se vedea în special Hotărârea Areva și alții/Comisia (C-247/11 P și C-253/11 P, EU:C:2014:257, punctele 118 și 170, precum și jurisprudența citată).

4 — Mai este nevoie să amintim că, în repetate rânduri, Curtea a statuat că nu este de competența sa să se pronunțe cu privire la interpretarea dreptului național, această misiune intrând exclusiv în competența instanței de trimitere? A se vedea în special Hotărârea Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, punctul 13 și jurisprudența citată).

18. În această privință, este suficient să se constate că, în cererea de decizie preliminară, Conseil d'État (Consiliul de Stat) încorporează dreptul de a fi ascultat în dreptul la apărare și pleacă de la premisa că acest drept poate fi examinat din oficiu în dreptul intern, ceea ce, în definitiv, justifică tocmai obiectul întrebării preliminare, axată pe obligațiile care decurg din respectarea principiului echivalenței.

19. Cea de a treia observație a noastră privește domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și aprecierea oficiului belgian pentru străini, confirmată de Conseil du contentieux des étrangers, potrivit căreia, în esență, retragerea permisului de ședere al reclamantului din litigiul principal ar fi fost motivată de o utilizare abuzivă sau frauduloasă a dispozițiilor dreptului Uniunii.

20. Reclamantul din litigiul principal a contestat această calificare operată de oficiul belgian pentru străini, susținând că acest organ ar fi încălcat articolul 35 din Directiva 2004/38, intitulat „Abuzul de drept”, potrivit căruia, printre altele, state membre pot „adopta măsurile necesare pentru a refuza, anula sau retrage orice drept conferit prin prezenta directivă, în caz de abuz de drept sau fraudă”, cu respectarea principiului proporționalității.

21. Putem să ne întrebăm dacă o astfel de utilizare abuzivă sau frauduloasă, presupunând că a fost dovedită, ar face să nu intre în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii situația unui resortisant al unui stat membru care și-a exercitat una dintre libertățile de circulație garantate de Tratatul FUE, astfel încât întrebarea formulată și-ar pierde relevanța.

22. Prin urmare, astfel cum am avut deja ocazia să precizăm în Concluziile noastre prezentate în cauza Fonnship și Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, punctele 62 și 66), jurisprudența Curții nu a oferit un răspuns lipsit de ambiguități la întrebarea dacă noțiunea de abuz de drept constituie o regulă care ar putea delimita domeniul de aplicare al dispozițiilor dreptului Uniunii – caz în care Curtea nu ar avea competența să răspundă la întrebarea adresată de instanța de trimitere – sau, dimpotrivă, dacă această noțiune este concepută ca o normă sau un principiu care permite limitarea exercitării unui drept (subiectiv) conferit de dispozițiile respective, ceea ce ar permite să se considere că situația din cauza principală intră în domeniul de aplicare al acestui drept și că trebuie să se răspundă la întrebarea adresată Curții<sup>5</sup>.

23. Fără a fi necesar să reiterăm aici argumentele care pledează în favoarea celei de a doua teze, înclinăm să apreciem că a considera interzicerea abuzului de drept un principiu care delimitează domeniul de aplicare al dispozițiilor dreptului Uniunii ar însemna să se confere acestuia, în privința libertăților fundamentale de circulație, statutul analog celui al criteriului „a ceea ce este rezonabil” („rule of reason”), lucru pe care îl considerăm eronat și inoportun. Astfel, o asemenea recunoaștere ar impune să se verifice, în toate cazurile concrete, dacă o situație dată nu implică un abuz de drept înainte ca această situație să fie considerată ca intrând în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. O astfel de articulare între abuz și drept, care privilegiază examinarea abuzului în defavoarea examinării dreptului, ar aduce, în opinia noastră, o atingere gravă efectului util al libertăților de circulație garantate de Tratatul FUE<sup>6</sup>.

5 — Astfel, Curtea a afirmat că „rezultă dintr-o jurisprudență constantă că aplicarea regulamentelor Uniunii nu poate fi extinsă până la acoperirea anumitor practici abuzive ale operatorilor economici” [a se vedea Hotărârea Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546 și jurisprudența citată, sublinierea noastră)], lăsând, în consecință, să se înțeleagă că noțiunea de abuz (de drept) ar constitui o regulă de delimitare a domeniului de aplicare al dispozițiilor dreptului Uniunii [această calificare a fost apărută de asemenea de avocatul general Poiares Maduro în Concluziile sale prezentate în cauza Halifax și alții (C-255/02, EU:C:2005:200, punctul 69)], în vreme ce, dimpotrivă, a constatat „că eventuala folosire abuzivă a drepturilor acordate de ordinea juridică [a Uniunii] în temeiul dispozițiilor referitoare la libera circulație a lucrătorilor presupune că persoana interesată intră în domeniul de aplicare ratione personae al [tratatului], îndeplinind condițiile pentru a fi calificată drept «lucrător»” [Hotărârea Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, punctul 31, sublinierea noastră)] și a examinat de asemenea combaterea practicilor abuzive în temeiul motivelor de interes general care pot justifica restricții privind libertățile de circulație [a se vedea în special Hotărârile Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, punctul 55) și SIAT (C-318/10, EU:C:2012:415, punctul 50)].

6 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Fonnship și Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, punctul 70).

24. În definitiv, articolul 35 din Directiva 2004/38 confirmă, în opinia noastră, că interzicerea abuzului de drept constituie un principiu care limitează drepturile subiective acordate particularilor de dreptul Uniunii. Astfel, această dispoziție se rezumă la autorizarea statelor membre să adopte măsuri care sancționează folosirea abuzivă a unui drept conferit în prealabil de dispoziția în cauză cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora.

25. În consecință, o situație precum cea din cauza principală intră într-adevăr, în opinia noastră, în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Prin urmare, Curtea ar trebui să răspundă pe fond la întrebarea adresată de instanța de trimitere.

26. În sfârșit, cea de a patra observație introductivă a noastră privește delimitarea întrebării adresate de instanța de trimitere.

27. Aceasta din urmă solicită Curții să se pronunțe asupra respectării dreptului la apărare, inclusiv a dreptului persoanei interesate de a fi ascultată de autoritatea administrativă înainte de adoptarea unei decizii care o lezează, ca principiu general al dreptului Uniunii, iar nu astfel cum este acesta consacrat prin articolele 41 și 47 din cartă, prima dintre aceste dispoziții fiind de altfel invocată de reclamantul din litigiul principal în cadrul recursului formulat la Conseil d'État (Consiliul de Stat).

28. Aplicabilitatea articolului 41 din cartă în cazul punerii în aplicare de către statele membre a dreptului Uniunii, și anume în cazul în care măsurile naționale adoptate de acestea intră în domeniul de aplicare al acestui drept<sup>7</sup>, este în continuare controversată.

29. Dacă „dreptul la bună administrare” prevăzut de acest articol cuprinde, la alineatul (2) litera (a), „dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere”, dispozițiile acestui articol se adresează, potrivit alineatului (1), exclusiv „instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii”.

30. Într-o serie de hotărâri, Curtea a dedus din acest mod de redactare că articolul 41 alineatul (2) din cartă nu se aplică statelor membre<sup>8</sup>, ceea ce a determinat-o să analizeze întrebările adresate în unele dintre acele hotărâri din perspectiva principiului general al dreptului Uniunii privind respectarea dreptului la apărare, din care face parte integrantă dreptul de a fi ascultat<sup>9</sup>.

31. Cu toate acestea, potrivit unei alte direcții de jurisprudență, Curtea a considerat că articolul 41 din cartă se poate aplica măsurilor adoptate de statele membre în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii<sup>10</sup>, despre care Curtea a constatat că este „de aplicabilitate generală”<sup>11</sup>.

32. Astfel cum am amintit în Concluziile noastre prezentate în cauza CO Sociedad de Gestion y Participación și alții (C-18/14, EU:C:2015:95, nota de subsol 48), articolul 51 alineatul (1) din cartă instituie obligația statelor membre de a aplica dispozițiile cartei „în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii”. Prin urmare, statele membre trebuie să respecte în astfel de împrejurări dispozițiile cartei, inclusiv dreptul administratului de a fi ascultat, prevăzut la articolul 41 alineatul (2) litera (a). Or, o interpretare literală a articolului 41 din cartă, care constă în excluderea posibilității ca acest articol să fie aplicabil statelor membre, ar conduce la admiterea faptului că dreptul de a fi ascultat, prevăzut la articolul 41 menționat, constituie o excepție de la articolul 51 din cartă, care prevede aplicabilitatea tuturor „dispozițiilor cartei” statelor membre din moment ce acestea pun în

7 — Hotărârea Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctele 18-21).

8 — A se vedea Hotărârile Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punctul 28), YS și alții (C-141/12 și C-372/12, EU:C:2014:2081, punctul 67), Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 44) și Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctele 32 și 33).

9 — A se vedea Hotărârile Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 45) și Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 34).

10 — A se vedea Hotărârea N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punctele 49 și 50). A se vedea de asemenea în mod implicit Hotărârea Kamino International Logistics și Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 și C-130/13, EU:C:2014:2041, punctul 29), care s-a rezumat la excluderea aplicabilității *rationae temporis* a articolului 41 alineatul (2) din cartă la situația aflată la originea cauzei principale.

11 — Hotărârea M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punctul 84).

aplicare dreptul Uniunii. Astfel cum a arătat avocatul general Wathelet în Concluziile sale prezentate în cauza Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2031, punctul 56), nu este „coerent [...] ca modul de redactare a articolului 41 din cartă să poată introduce astfel o excepție de la norma prevăzută la articolul 51 din aceasta, care ar permite statelor membre să nu aplice un articol din cartă, chiar și în cazul în care pun în aplicare dreptul Uniunii”.

33. În cauza principală, decizia în litigiu prin care oficiul belgian pentru străini a retras autorizația de ședere a unui cetățean al Uniunii și l-a somat să părăsească teritoriul Regatului Belgiei constituie indiscutabil o măsură care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, având ca obiect, mai exact, punerea în aplicare a autorizației acordate prin articolul 35 din Directiva 2004/38.

34. Prin urmare, Curtea ar putea reformula întrebarea adresată astfel încât să răspundă la aceasta în sfera articolului 41 alineatul (2) litera (a) din cartă, mai degrabă decât în sfera aplicării principiului general din dreptul Uniunii de respectare a dreptului la apărare, inclusiv a dreptului de a fi ascultat, ceea ce considerăm, în lumina considerațiilor de mai sus, ca fiind soluția optimă.

35. După aceste precizări, răspunsul la întrebarea adresată se structurează, în opinia noastră, în două aspecte. În primul rând, trebuie să se analizeze dacă, astfel cum postulează instanța de trimitere, aplicarea principiului echivalenței este supusă condiției ca respectarea dreptului de a fi ascultat să ocupe, în ordinea juridică a Uniunii, un rang comparabil cu cel de care se bucură în dreptul intern pentru a putea fi examinat din oficiu. În al doilea rând, dacă răspunsul este afirmativ, trebuie să se verifice dacă dreptul de a fi ascultat constituie o normă de ordine publică susceptibilă de a fi examinată din oficiu de instanța Uniunii, ceea ce ar ridica întrebarea controversată dacă încălcarea acestui drept trebuie calificată drept încălcare a unor norme fundamentale de procedură.

*B – Cu privire la aplicarea principiului echivalenței condiționată de aspectul dacă norma din dreptul Uniunii ocupă un rang comparabil cu cele din dreptul intern care pot fi examinate din oficiu*

36. Curtea a afirmat în repetate rânduri că dreptul de a fi ascultat garantează oricărei persoane posibilitatea de a-și exprima în mod util și efectiv punctul de vedere în cursul procedurii administrative și înainte de adoptarea oricărei decizii susceptibile să îi afecteze în mod defavorabil interesele<sup>12</sup>.

37. Conform jurisprudenței Curții, obligația de respectare a dreptului de a fi ascultat se impune chiar în cazul în care reglementarea aplicabilă nu prevede în mod expres o astfel de formalitate<sup>13</sup> și revine, în principiu, administrațiilor statelor membre atunci când acestea adoptă măsuri care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii<sup>14</sup>.

38. Atunci când nici condițiile în care trebuie asigurată respectarea dreptului de a fi ascultat, nici consecințele încălcării acestui drept nu sunt stabilite de dreptul Uniunii, aceste condiții și aceste consecințe sunt reglementate de dreptul național, în măsura în care, pe de o parte, măsurile adoptate în acest sens sunt de aceeași natură ca cele de care beneficiază particularii în situații de drept național comparabile (principiul echivalenței) și nu fac în practică imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității)<sup>15</sup>.

12 — Hotărârile M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punctul 87), Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 46) și Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 36).

13 — A se vedea în special Hotărârile Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 49) și Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 39 și jurisprudența citată).

14 — A se vedea în acest sens Hotărârile Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 50) și Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 40).

15 — A se vedea în acest sens Hotărârile G. și R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punctul 35), Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 51) și Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 41).

39. În speță, astfel cum a arătat în mod întemeiat Comisia, deși, conform articolului 31 din Directiva 2004/38, aceasta prevede că statele membre trebuie să garanteze că persoanele interesate au acces la căile judiciare de atac pentru a contesta o decizie de expulzare de pe teritoriu<sup>16</sup>, aceasta nu preconizează în schimb dreptul acestor persoane de a fi ascultate de autoritatea administrativă competentă a statului membru gazdă înainte de adoptarea unei astfel de decizii.

40. În consecință, astfel cum a postulat în mod corect instanța de trimitere, condițiile în care trebuie exercitat dreptul de a fi ascultat sunt reglementate de dreptul național, în temeiul autonomiei procedurale a statelor membre, dar cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității.

41. Faptul că instanța de trimitere nu adresează Curții nicio întrebare legată de domeniul de aplicare al principiului efectivității se înțelege cu ușurință.

42. Astfel, împrejurarea că instanța administrativă de ultim grad nu poate să examineze din oficiu sau că trebuie să respingă drept inadmisibil un motiv întemeiat pe încălcarea dreptului de a fi ascultat, invocat pentru prima dată în fața sa, nu înseamnă în niciun caz că normele de procedură interne ar face imposibilă sau excesiv de dificilă invocarea încălcării unui astfel de drept în fața instanțelor naționale. În ceea ce privește principiul efectivității, aspectul important, potrivit jurisprudenței Curții, este ca părțile să fi avut o posibilitate reală de a invoca un motiv întemeiat pe dreptul Uniunii în fața unei instanțe naționale<sup>17</sup>. Cu alte cuvinte, acest principiu nu impune instanței naționale să remedieze carența sau omisiunea părților, din moment ce acestea au avut, în temeiul normelor de procedură interne, posibilitatea reală de a invoca un motiv întemeiat pe încălcarea dreptului Uniunii. Întrucât, astfel cum este cu siguranță cazul în prezenta speță, reclamantul din litigiul principal a beneficiat, în fond, de reprezentare prin avocat încă de la introducerea acțiunii la prima instanță, aplicarea principiului efectivității nu obligă instanța de trimitere să examineze din oficiu un motiv întemeiat pe încălcarea dreptului de a fi ascultat, independent de importanța acestui drept pentru ordinea juridică a Uniunii<sup>18</sup>.

43. Mult mai delicată este întrebarea dacă principiul echivalenței implică o astfel de consecință pentru instanța de trimitere.

44. Acest principiu presupune ca modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii să nu fie mai puțin favorabile decât cele care privesc acțiuni similare de drept intern<sup>19</sup>.

45. Prin urmare, se poate deduce în mod logic de aici că, dacă normele de procedură interne conferă unei instanțe naționale competența sau îi impun obligația de a invoca din oficiu un motiv întemeiat pe dreptul național, principiul echivalenței impune, într-un mod oarecum automat, ca această competență sau această obligație să se aplice și motivelor întemeiate pe dreptul Uniunii.

46. În speță, această abordare este susținută de guvernul francez. Acest guvern arată, în esență, că, din moment ce instanța de trimitere identifică motivul întemeiat pe nerespectarea dreptului de a fi ascultat drept un motiv de ordine publică ce poate fi invocat pentru prima dată în recursul formulat în fața sa în cadrul aplicării dreptului intern, principiul echivalenței impune ca motivul întemeiat pe încălcarea principiului general al dreptului Uniunii de respectare a dreptului de a fi ascultat să poată beneficia de

16 — A se vedea articolul 31 din Directiva 2004/38. De remarcat că articolul 30 din această directivă prevede de asemenea că deciziile care restrâng dreptul de intrare sau de ședere trebuie să fie motivate și notificate în scris persoanei interesate.

17 — A se vedea în acest sens Hotărârea van der Weerd și alții (C-222/05-C-225/05, EU:C:2007:318, punctul 41).

18 — *Idem*.

19 — A se vedea în acest sens în special Hotărârile van der Weerd și alții (C-222/05-C-225/05, EU:C:2007:318, punctul 28), Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, punctul 57) și Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, punctul 27).



același regim în fața respectivei instanțe. În ședință, acest guvern a precizat că, în temeiul autonomiei procedurale a statelor membre, nu este în niciun caz necesar, contrar celor postulate de instanța de trimitere, să se verifice caracterul de ordine publică, în dreptul Uniunii, al nerespectării dreptului de a fi ascultat.

47. Dacă am împărtăși această sugestie, de altfel atrăgătoare, răspunsul la întrebarea adresată de instanța de trimitere ar fi, de fapt, destul de simplu.

48. Această propunere – și reformularea întrebării preliminare, sugerată în ședință de același guvern, care decurge din ea – face totuși abstracție de jurisprudența Curții<sup>20</sup>, care face ca răspunsul care trebuie oferit instanței de trimitere să devină mult mai complex.

49. Astfel, această jurisprudență impune să se verifice dacă norma în cauză ocupă, în cadrul ordinii juridice a Uniunii, un „loc” cel puțin echivalent celui de care beneficiază normele care pot sau trebuie să fie invocate din oficiu în dreptul intern de către instanța națională.

50. Astfel, în cadrul Hotărârii van der Weerd și alții (C-222/05-C-225/05, EU:C:2007:318, punctele 29-31), Curtea a exclus posibilitatea ca dispozițiile unei directive prin care se instituie măsuri de combatere a febrei aftoase să ocupe un „loc comparabil în cadrul ordinii juridice [a Uniunii]” cu locul ocupat de motivele întemeiate pe încălcarea normelor de ordine publică în dreptul olandez, care erau considerate, în esență, ca fiind normele referitoare la competențele autorităților administrative și la admisibilitatea căilor de atac. Prin urmare, Curtea a statuat că aplicarea principiului echivalenței nu implica, în acea cauză, obligația instanței naționale de a proceda din oficiu la controlul legalității actelor administrative atacate în fața sa în funcție de criterii întemeiate pe directiva în discuție. La punctul 32 din acea hotărâre, Curtea a adăugat că, deși aceste dispoziții ale directivei ar ține de politica de sănătate publică, ele ar fi fost invocate „în special pentru a ține cont de interesele private ale justițiabililor” care făcuseră obiectul unor măsuri de combatere a febrei aftoase.

51. Mai recent, Curtea a rezumat această jurisprudență în sensul că „principiul echivalenței [...] impune ca condițiile stabilite de dreptul național pentru invocarea din oficiu a unei norme de drept [al Uniunii] să nu fie mai puțin favorabile decât cele care reglementează aplicarea din oficiu a unor *norme de același rang* de drept intern”<sup>21</sup>.

52. Prin urmare, potrivit acestei jurisprudențe, domeniul de aplicare al examinării din oficiu a unui motiv întemeiat pe încălcarea unei norme de drept al Uniunii depinde de echivalența sau de identitatea locului ocupat de această normă în dreptul Uniunii în raport cu cele pe care instanța națională este abilitată să le invoce din oficiu în cadrul ordinii juridice interne.

53. Cu alte cuvinte, dacă normele de procedură interne abilează instanța națională să invoce din oficiu dispoziții interne „constrângătoare”, precum în cauzele în care s-au pronunțat Hotărârile van Schijndel și van Veen (C-430/93 și C-431/93, EU:C:1995:441, punctele 13, 14 și 22) și Kraaijeveld și alții (C-72/95, EU:C:1996:404, punctele 57, 58 și 60), această instanță va fi obligată să invoce din oficiu acele dispoziții din dreptul Uniunii care au un caracter constrângător echivalent, potrivit definiției date acestuia de către Curte.

20 — În ședință, guvernul francez a admis că are neclarități în privința acestei jurisprudențe sau cel puțin în privința terminologiei utilizate de Curte.

21 — Hotărârea Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615, punctul 49) și Ordonanța Pohotovosť (C-76/10, EU:C:2010:685, punctul 48) (sublinierea noastră).

54. Dacă normele de procedură interne sunt mai riguroase și condiționează examinarea din oficiu a unui motiv de calificarea ca fiind de ordine publică a dispoziției de drept național încălcate, atunci, pentru a beneficia de un tratament echivalent în fața instanțelor naționale, un motiv întemeiat pe încălcarea dreptului Uniunii trebuie de asemenea să fie întemeiat pe încălcarea unei dispoziții care se bucură de un „loc comparabil” sau de „același rang” în dreptul Uniunii.

55. În schimb, teza apărută de guvernul francez pare să acorde o prea mare latitudine autonomiei procedurale a statelor membre, deși este vorba despre interpretarea principiului echivalenței, care urmărește tocmai să tempereze această autonomie și al cărui domeniu de aplicare trebuie să fie definit de dreptul Uniunii.

56. Or, meritul jurisprudenței Curții constă tocmai în stabilirea bazelor definiției unui motiv de ordine publică în dreptul Uniunii, astfel încât să se evite posibilitatea ca aplicarea dispoziției Uniunii în cauză să varieze în funcție de calificarea sa în dreptul intern.

57. Contrar celor susținute de guvernul francez, această orientare este coerentă, în opinia noastră, cu soluția reținută în cadrul Hotărârii Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, punctele 24, 31, 37 și 41). Astfel, în acea hotărâre, Curtea a considerat că articolul 81 CE (actualul articol 101 TFUE) are aceeași valoare cu normele de drept intern de ordine publică ale statului membru în cauză și că, prin urmare, principiul echivalenței impunea unei instanțe naționale să dea câștig de cauză unei cereri de anulare a unei sentințe arbitrale pe care o considera contrară acestui articol, din moment ce această instanță trebuia, potrivit normelor sale de procedură interne, să dea câștig de cauză unei cereri de anulare întemeiată pe încălcarea normelor naționale de ordine publică, deși, în temeiul dreptului intern, faptul că o sentință arbitrală contravenea normelor din dreptul național al concurenței nu era considerată, în general, ca fiind de ordine publică.

58. Cu alte cuvinte, deși se admite autonomia procedurală a statelor membre, această autonomie nu se poate extinde până la a include definirea sau calificarea normelor de drept al Uniunii care se înscriu în categoria normelor de ordine publică.

59. Prin urmare, astfel cum au susținut și au examinat *in concreto* în observațiile lor scrise reclamantul din litigiul principal și guvernul belgian, apreciem că jurisprudența Curții conduce la întrebarea dacă respectarea dreptului de a fi ascultat ocupă, în dreptul Uniunii, un loc identic sau comparabil cu normele de ordine publică de drept intern.

#### *C – Cu privire la caracterul de ordine publică în dreptul Uniunii al respectării dreptului de a fi ascultat*

60. În fața instanței Uniunii, invocarea de motive noi pe parcursul procesului este interzisă, cu excepția unuia dintre următoarele două cazuri: dacă aceste motive se bazează pe elemente de drept și de fapt care au apărut în cursul procedurii<sup>22</sup> și nu constituie, în fond, decât dezvoltarea unui motiv enunțat anterior sau dacă sunt întemeiate pe încălcarea unei norme de ordine publică<sup>23</sup>.

22 — A se vedea articolul 127 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, articolul 84 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, precum și articolul 56 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului Funcției Publice.

23 — A se vedea de asemenea în acest sens Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Spania/Comisia (C-276/02, EU:C:2004:211, punctul 10 și jurisprudența citată) și Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauzele conexe Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit (C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:215, punctul 36 și jurisprudența citată).

61. În ceea ce privește acest ultim punct, articolul 150 din Regulamentul de procedură precizează că Curtea poate oricând, din oficiu, să decidă să se pronunțe asupra cauzelor de inadmisibilitate pentru motive de ordine publică. Pe de altă parte, potrivit unei jurisprudențe deja bine consolidate, Curtea a statuat că instanța Uniunii este ținută să examineze din oficiu motivele de ordine publică<sup>24</sup>.

62. Astfel, fără să pretindă în niciun caz exhaustivitatea, Curtea examinează din oficiu, inclusiv în stadiul recursului, motivele de inadmisibilitate a unei acțiuni în justiție<sup>25</sup> sau faptul că aceasta rămâne fără obiect<sup>26</sup>, competența autorului unui act al Uniunii<sup>27</sup>, competența instanței sesizate<sup>28</sup>, nelegalitatea compunerii Tribunalului<sup>29</sup>, precum și nemotivarea sau motivarea insuficientă a unui astfel de act<sup>30</sup>. Prin urmare, este vorba despre motive referitoare la legalitatea externă a actelor.

63. În schimb, în calitate de instanță de recurs, Curtea a refuzat să examineze din oficiu motive de fond, întemeiate pe încălcarea unor dispoziții materiale din tratat sau din acte ale Uniunii<sup>31</sup> invocate pentru prima dată în fața sa. Prin urmare, Curtea pare să nu fie foarte dispusă să examineze din oficiu motive întemeiate pe legalitatea intrinsecă a actelor<sup>32</sup>.

64. Nu este mai puțin adevărat că Curtea nu a identificat niciodată în mod abstract criteriile care ar permite să se stabilească dacă un motiv este sau nu este de ordine publică.

65. Este adevărat că nu se poate defini cu ușurință un astfel de motiv, întrucât acesta depinde, în definitiv, de valorile fundamentale ale ordinii juridice în discuție, de rolurile jucate de părți, de normele de procedură aplicabile, precum și de tipul instanței (civile sau administrative) sesizate și de gradul acesteia (instanță de fond sau instanță de recurs)<sup>33</sup>.

66. Totuși, în ceea ce privește ordinea juridică și sistemul jurisdicțional al Uniunii, anumite elemente derivate din jurisprudență permit identificarea cu oarecare precizie a acestor criterii.

24 — A se vedea în special Hotărârile Comisia/Sytraval și Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punctul 67), KME Germany și alții/Comisia (C-272/09 P, EU:C:2011:810, punctul 104) și Siemens și alții/Comisia (C-239/11 P, C-489/11 P și C-498/11 P, EU:C:2013:866, punctul 321).

25 — A se vedea în special Hotărârile Italia/Comisia (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punctul 35) și Stichting Woonlinie și alții/Comisia (C-133/12 P, EU:C:2014:105, punctul 32 și jurisprudența citată).

26 — A se vedea Hotărârea Hassan și Ayadi/Consiliul și Comisia (C-399/06 P și C-403/06 P, EU:C:2009:748, precum și jurisprudența citată).

27 — A se vedea în special Hotărârea Salzgitter/Comisia (C-210/98 P, EU:C:2000:397, punctul 56).

28 — A se vedea Hotărârile Planet/Comisia (C-564/13 P, EU:C:2015:124, punctul 20 și jurisprudența citată) și Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punctul 37).

29 — Hotărârea Chronopost și La Poste/UFEX și alții (C-341/06 P și C-342/06 P, EU:C:2008:375, punctele 48 și 49).

30 — A se vedea în special Hotărârile Comisia/Irlanda și alții (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punctele 34 și 35) și Mindo/Comisia (C-652/11 P, EU:C:2013:229, punctul 30 și jurisprudența citată).

31 — A se vedea Hotărârea Comisia/Irlanda și alții (C-272/12 P, EU:C:2013:812, punctele 28 și 29, precum și jurisprudența citată). Astfel, în cadrul acestei cauze, Curtea a refuzat să examineze din oficiu un motiv întemeiat pe încălcarea articolului 87 alineatul (1) CE ca urmare a neimputabilității măsurii de ajutor în discuție statului. A se vedea de asemenea Hotărârea Comisia/Țările de Jos și ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, punctul 97).

32 — În schimb, Tribunalul Funcției Publice a examinat din oficiu un motiv bine cunoscut în dreptul administrativ francez, întemeiat pe domeniul de aplicare al legii. A se vedea în special Hotărârile Valero Jordana/Comisia (F-104/05, EU:F:2008:13, punctele 53 și 54), Putterie-De-Beukelaer/Comisia (F-31/07, EU:F:2008:23, punctele 50-62) și Vakalis/Comisia (F-38/10, EU:F:2011:43, punctele 28, 29 și 38). Tribunalul Funcției Publice precizează în această din urmă hotărâre întinderea respectivei examinări, afirmând că „și-ar încălca rolul de instanță chemată să se pronunțe asupra legalității dacă nu ar invoca, chiar fără ca părțile să conteste acest aspect, faptul că decizia contestată aflată pe rolul său a fost adoptată pe baza unei norme care nu este susceptibilă de a fi aplicată în speță și dacă, în consecință, ar fi determinat să se pronunțe asupra litigiului cu care este sesizat aplicând el însuși o astfel de normă”. În Hotărârea Wurster/EIGE (F-20/12 și F-43/12, EU:F:2013:129, punctul 90), această instanță a considerat că examinarea din oficiu a unui motiv întemeiat pe domeniul de aplicare al legii constituie o excepție de la interdicția de a invoca din oficiu motive de legalitate intrinsecă. În ceea ce privește raportul cu instanțele naționale, Curtea pare de asemenea să admită, astfel cum arată Hotărârea Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269) și jurisprudența Curții aferentă clauzelor abuzive din contractele încheiate cu consumatorii, că aceste instanțe sunt obligate, în anumite cazuri, în temeiul principiului efectivității normelor de drept al Uniunii, să examineze din oficiu anumite motive întemeiate pe legalitatea intrinsecă a actelor.

33 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Salzgitter/Comisia (C-210/98 P, EU:C:2000:172, punctul 134).

67. Astfel cum am avut deja ocazia să subliniem în concluziile precedente<sup>34</sup>, subscriem, în această privință, la cele două criterii identificate de avocatul general Jacobs la punctele 141 și 142 din Concluziile prezentate în cauza Salzgitter/Comisia (C-210/98 P, EU:C:2000:172).

68. Prin urmare, este vorba despre a aprecia, pe de o parte, dacă norma încălcată este destinată să servească un obiectiv sau o valoare fundamentale a ordinii juridice a Uniunii și dacă joacă un rol semnificativ în realizarea acestui obiectiv sau a acestei valori și, pe de altă parte, dacă această normă a fost stabilită în interesul terților sau al colectivității în general, iar nu pur și simplu în interesul persoanelor vizate în mod direct<sup>35</sup>.

69. În mod evident, primul criteriu trebuie să fie considerat îndeplinit. Astfel, respectarea dreptului de a fi ascultat în cadrul oricărei proceduri administrative face parte integrantă din respectarea dreptului la apărare, care constituie un principiu general (și fundamental) al dreptului Uniunii<sup>36</sup>. Potrivit articolului 2 TUE, Uniunea se întemeiază, printre altele, pe valorile respectării statului de drept și a drepturilor omului, respectarea acestora din urmă constituind, potrivit Curții, o condiție a legalității actelor Uniunii<sup>37</sup> și un „principiu constituțional” al tratatului<sup>38</sup>. Mai mult, în vreme ce articolul 6 alineatul (1) TUE afirmă că Uniunea recunoaște drepturile și principiile prevăzute în cartă, ceea ce include dreptul prevăzut la articolul 41 din aceasta, alineatul (3) din acest articol adaugă că drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre constituie principii generale ale dreptului Uniunii.

70. Prin urmare, respectarea dreptului de a fi ascultat servește o valoare esențială a ordinii juridice a Uniunii, și anume angajamentul de natură constituțională al acesteia față de respectarea drepturilor și a libertăților recunoscute indivizilor, consacrată, printre altele, în cartă.

71. În schimb, a determina dacă respectarea dreptului de a fi ascultat îndeplinește cel de al doilea criteriu, mai precis dacă a fost stabilit în interesul general, iar nu pur și simplu în interesul persoanelor vizate în mod direct, constituie o problemă mai spinoasă.

72. Având în vedere dihotomia trasată de jurisprudența Curții între motivele legate de legalitatea externă, susceptibile de a fi examinate din oficiu, și cele referitoare la legalitatea intrinsecă, a căror examinare din oficiu pare exclusă, trebuie să se verifice dacă încălcarea dreptului de a fi ascultat se poate referi la încălcarea unei norme fundamentale de procedură, în sensul articolului 263 TFUE, și anume, în opinia noastră, la încălcarea unei condiții esențiale de procedură intrinsec legate de conturarea sau de exprimarea voinței autorității care adoptă actul în cauză, de natură să altereze *ipso iure* substanța acestuia<sup>39</sup>.

73. Această calificare a încălcării dreptului de a fi ascultat, care atrage după sine examinarea din oficiu a unei astfel de obiecțiuni, a fost reținută în câteva situații de Tribunal, precum și de Tribunalul Funcției Publice.

34 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Common Market Fertilizers/Comisia (C-443/05 P, EU:C:2007:127, punctele 102 și 103) și Concluziile noastre prezentate în cauza Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-362/08 P, EU:C:2009:553, punctele 78 și 79).

35 — În schimb, nu considerăm că criteriul caracterului vădit al încălcării dreptului Uniunii, descris la punctul 143 din concluziile sus-menționate prezentate de avocatul general Jacobs, ar avea propriu-zis vreo legătură cu calificarea unui motiv ca fiind motiv de ordine publică. Este vorba mai degrabă despre o condiție prealabilă existenței unei obligații a instanței de a examina din oficiu un motiv de ordine publică. A se vedea în acest sens Vesterdorf, B., „Le relevé d’office par le juge communautaire”, în *Une Communauté de droit: Festschrift für G. C. Rodríguez Iglesias*, Nomos, 2003, p. 551, în special p. 560-561.

36 — A se vedea Hotărârile Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 45) și Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 34).

37 — Hotărârile Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 284) și Spector Photo Group și Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, punctul 41).

38 — Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 285).

39 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Fennelly prezentate în cauza Comisia/ICI (C-286/95 P, EU:C:1999:578, punctul 22).

74. Astfel, Tribunalul a examinat din oficiu omisiunea Comisiei de a invita asociațiile de întreprinderi care participaseră la o înțelegere să prezinte, în cursul procedurii administrative, observații privind eventuala exercitare a competenței de a li se impune amenzi<sup>40</sup> și pe cea de a asculta întreprinderile înaintea adoptării deciziilor de remitere sau de nerecuperare a taxelor la import<sup>41</sup>. La rândul său, Tribunalul Funcției Publice a admis că se poate examina din oficiu omisiunea autorității administrative de a invita un funcționar să își prezinte punctul de vedere înainte de adoptarea unei decizii de reîncadrare în grad a persoanei interesate<sup>42</sup>, cea de a oferi unui agent posibilitatea de a prezenta observații în legătură cu un document de evaluare pe care autoritatea administrativă intenționează să își întemeieze refuzul de a acorda acestui agent beneficiul unui contract pe durată nedeterminată<sup>43</sup> sau cea de a fi ascultat un agent înainte de a refuza să îi reînnoiască acestuia contractul pe durată determinată<sup>44</sup>.

75. Această direcție jurisprudențială nu motivează în niciun caz rațiunile care duc la calificarea încălcării dreptului la apărare, inclusiv a dreptului de a fi ascultat, ca fiind o încălcare a unor norme fundamentale de procedură în sensul articolului 263 TFUE.

76. În schimb, această direcție jurisprudențială se sprijină aproape sistematic pe două hotărâri ale Curții, și anume Hotărârile Interhotel/Comisia (C-291/89, EU:C:1991:189, punctul 14) și Comisia/Sytraval și Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punctul 67).

77. Nu considerăm totuși că aceste două hotărâri ar veni în sprijinul abordării adoptate de Tribunal și de Tribunalul Funcției Publice.

78. Acest fapt este extrem de clar în ceea ce privește Hotărârea Comisia/Sytraval și Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punctul 67). Astfel, aceasta nu avea drept obiect respectarea dreptului de a fi ascultat, ci încălcarea obligației de motivare, care este cert că se încadrează în categoria normelor fundamentale de procedură în sensul articolului 263 TFUE<sup>45</sup>.

79. La rândul său, Hotărârea Interhotel/Comisia (C-291/89, EU:C:1991:189) avea drept obiect o acțiune în anulare împotriva deciziei Comisiei de a reduce contribuțiile financiare ale Fondului social european la activitățile de formare și orientare profesională desfășurate în Portugalia, contribuții de care beneficiase societatea Interhotel. Reglementarea comunitară aplicabilă prevedea în mod explicit că, într-o situație precum cea din respectiva cauză, Comisia nu putea, mai exact, să reducă contribuțiile financiare decât după ce i-ar fi oferit statului membru interesat ocazia de a prezenta observații. După ce a reamintit că era abilitată să examineze din oficiu încălcarea unor norme fundamentale de procedură, Curtea a anulat decizia Comisiei din cauză că aceasta din urmă omisese să obțină în prealabil observațiile Republicii Portugheze.

40 — Hotărârea Cimenteries CBR și alții/Comisia (T-25/95, T-26/95, T-30/95-T-32/95, T-34/95-T-39/95, T-42/95-T-46/95, T-48/95, T-50/95-T-65/95, T-68/95-T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 și T-104/95, EU:T:2000:77, punctul 487).

41 — Hotărârile Eyckeler & Malt/Comisia (T-42/96, EU:T:1998:40, punctul 88), Primex Produkte Import-Export și alții/Comisia (T-50/96, EU:T:1998:223, punctul 71) și Kaufring și alții/Comisia (T-186/97, T-187/97, T-190/97-T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97-T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 și T-147/99, EU:T:2001:133, punctele 134 și 135). Făcând trimitere la această din urmă hotărâre, avocatul general Jacobs a considerat de asemenea că reiese dintr-o „jurisprudență constantă” faptul că nerespectarea dreptului la apărare în cursul procedurii administrative constituie o încălcare a unei norme fundamentale de procedură pe care Tribunalul putea și chiar trebuia să o examineze din oficiu [a se vedea Concluziile sale prezentate în cauza Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, EU:C:2005:106, punctul 89)].

42 — Hotărârea Bui Van/Comisia (F-51/07, EU:F:2008:112, punctele 77 și 78). Această apreciere a fost confirmată în recurs în mod implicit, dar necesar, la punctele 77-81 din Hotărârea Tribunalului Bui Van/Comisia (T-491/08 P, EU:T:2010:191), prin care, la aceste puncte, s-a respins recursul incident al Comisiei, întemeiat în special pe erori de drept legate de obligația de a asculta persoana interesată înainte de adoptarea deciziei de reîncadrare.

43 — A se vedea în special Hotărârile Hanschmann/Europol (F-27/09, EU:F:2010:58, punctul 53) și Knöll/Europol (F-44/09, EU:F:2010:68, punctul 59).

44 — A se vedea Hotărârea EE/Comisia (F-55/14, EU:F:2015:66, punctele 35 și 41).

45 — A se vedea în special Hotărârea Ipatau/Consiliul (C-535/14 P, EU:C:2015:407, punctul 37 și jurisprudența citată).

80. La prima vedere, această concluzie ar putea să lase să se creadă că vine în confirmarea direcției jurisprudențiale a Tribunalului și a Tribunalului Funcției Publice analizate mai sus.

81. Cu toate acestea, punctele 15-17 din Hotărârea Interhotel/Comisia (C-291/89, EU:C:1991:189) reamintesc nu numai că obligația de a asculta statul membru interesat rezultă în mod clar din dispozițiile regulamentului comunitar în cauză, ci subliniază în special „rolul central” și „importanța responsabilităților pe care și le asumă [statul membru] în ceea ce privește prezentarea și controlul finanțării acțiunilor de formare”, ceea ce implică faptul că posibilitatea acestuia de a prezenta observații înainte de adoptarea unei decizii definitive de reducere a contribuțiilor financiare constituie o „normă fundamentală de procedură” a cărei nerespectare atrage după sine nulitatea deciziei menționate.

82. În opinia noastră, caracterul central al rolului jucat de statul membru și importanța responsabilităților acestuia în domeniul în cauză sunt cele care au determinat Curtea să califice încălcarea obligației de consultare a statului membru interesat, de altfel prevăzută în mod expres de reglementarea comunitară, ca fiind o încălcare a unei norme fundamentale de procedură. Această consultare poate, în definitiv, să fie considerată o expresie particulară a repartizării competențelor între instituții și statele membre sau, cu alte cuvinte, a echilibrului instituțional din cadrul Uniunii. În consecință, este perfect comprehensibil că încălcarea unei astfel de consultări prealabile poate fi considerată ca aducând atingere unei norme care servește un obiectiv sau o valoare fundamentală a Uniunii, care a fost stabilită în interesul general și pe care, în consecință, Curtea trebuie să o examineze din oficiu.

83. Acesta este motivul pentru care Curtea admite, de altfel, că o persoană juridică se poate prevala de încălcarea drepturilor statului membru, care depășește simpla încălcare a drepturilor subiective ale acestuia din urmă și atrage după sine nulitatea *ipso iure* a deciziei Comisiei<sup>46</sup>.

84. În aceste condiții, considerăm hazardat să extragem din Hotărârea Interhotel/Comisia (C-291/89, EU:C:1991:189) o afirmație generală potrivit căreia încălcarea dreptului la apărare, în special a dreptului de a fi ascultat al persoanelor fizice și juridice implicate în orice procedură administrativă, ar constitui o încălcare a unei norme fundamentale de procedură a ordinii juridice a Uniunii, care trebuie să fie examinată din oficiu de instanța Uniunii.

85. Această prudență ni se pare justificată de alți trei factori decisivi.

86. În primul rând, până în prezent, Curtea nu a extins niciodată aplicarea jurisprudenței Interhotel/Comisia (C-291/89, EU:C:1991:189) dincolo de situațiile care implică respectarea garanțiilor procedurale recunoscute statelor membre de dreptul Uniunii<sup>47</sup>.

46 — Aceasta ar putea explica de ce instanța Uniunii a admis și că beneficiarul unui ajutor de stat se poate prevala de încălcarea drepturilor procedurale ale statului membru care a acordat ajutorul și că o astfel de încălcare poate fi examinată din oficiu. A se vedea în acest sens Hotărârea Westdeutsche Landesbank Girozentrale și Land Nordrhein-Westfalen/Comisia (T-228/99 și T-233/99, EU:T:2003:57, punctele 143 și 147).

47 — A se vedea Hotărârile Infortec/Comisia (C-157/90, EU:C:1992:243, punctul 20), Foyer culturel du Sart-Tilman/Comisia (C-199/91, EU:C:1993:205, punctul 34) și IRI/Comisia (C-334/91, EU:C:1993:211, punctul 25). La această direcție participă de asemenea jurisprudența privind „garanția esențială urmărită de tratat” a regularității procedurii precontencioase în materie de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru, aceasta fiind necesară nu doar pentru a asigura protejarea drepturilor statului membru în cauză, ci și pentru a garanta că eventuala procedură precontencioasă va avea ca obiect un litigiu clar definit, ceea ce explică posibilitatea Curții de a examina din oficiu încălcarea unei astfel de garanții, chiar dacă statul membru a considerat că nu este necesar să prezinte observații în cursul fazei precontencioase. A se vedea în special Hotărârile Comisia/Italia (C-365/97, EU:C:1999:544, punctele 23 și 35) și Comisia/România (C-522/09, EU:C:2011:251, punctul 16). Analogia între această jurisprudență și Hotărârea Interhotel/Comisia (C-291/89, EU:C:1991:189), precum și posibilitatea de a examina din oficiu o încălcare a acestor garanții au fost afirmate în mod explicit de Curte în Hotărârea Comisia/Germania (C-160/08, EU:C:2010:230, punctele 40-42).

87. În continuare, statuând în cadrul recursului, Curtea a respins ca fiind noi și, prin urmare, inadmisibile motivele invocate în stadiul replicii în fața Tribunalului sau pentru prima dată în fața sa, întemeiate fie pe încălcarea dreptului de a fi ascultat al persoanelor juridice, fie pe încălcarea dreptului la un proces echitabil în cursul procedurii administrative desfășurate de Comisie în materie de aplicare a normelor de concurență<sup>48</sup>.

88. Aceasta înseamnă că, în mod necesar, Curtea consideră că astfel de motive, deși sunt întemeiate pe încălcarea unor drepturi fundamentale protejate în ordinea juridică a Uniunii, nu se încadrează în categoria motivelor de ordine publică pe care instanța Uniunii trebuie să le invoce din oficiu.

89. În sfârșit, consecința încălcării unei norme fundamentale de procedură, și anume anularea *ipso iure* a actului în cauză, nu este conformă cu jurisprudența Curții potrivit căreia încălcarea dreptului de a fi ascultat nu determină anularea deciziei luate în urma procedurii administrative în cauză decât dacă, în lipsa acestei neregularități, această procedură ar fi putut avea un rezultat diferit<sup>49</sup>.

90. Astfel cum ilustrează Hotărârea G. și R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punctul 38), această jurisprudență se aplică pe deplin în contextul încălcării dreptului de a fi ascultat în cursul unei proceduri administrative de prelungire a măsurii de luare în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe în scopul îndepărtării acestuia, în temeiul Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală<sup>50</sup>. Astfel, deși această directivă nu conține dispoziții privind consecințele care decurg din încălcarea unui astfel de drept, lăsând, prin urmare, în principiu, în sarcina statelor membre să reglementeze aceste consecințe în cadrul autonomiei lor procedurale, cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității, Curtea consideră, probabil în temeiul acestui din urmă principiu, că sancționarea încălcării dreptului de a fi ascultat prin anularea automată a unei decizii de prelungire a măsurii de luare în custodie publică riscă să aducă atingere efectului util al directivei<sup>51</sup>.

91. „Dreptul Uniunii”, pe care Curtea s-a întemeiat în acea hotărâre, pare, așadar, să excludă posibilitatea ca încălcarea dreptului de a fi ascultat să conducă la anularea automată a actului adoptat în urma procedurii administrative în litigiu, fapt care ar reprezenta totuși consecința logică în cazul în care încălcarea unui astfel de drept ar trebui să fie calificată ca fiind o încălcare a unor norme fundamentale de procedură.

92. În definitiv, nici direcția jurisprudențială a Tribunalului și a Tribunalului Funcției Publice nu este univocă în această privință. Astfel, deși cele două instanțe au reținut în aceste hotărâri calificarea ca normă fundamentală de procedură a dreptului de a fi ascultat, ele au cercetat totuși în unele dintre aceste cauze, în încercarea de a se înscrie în jurisprudența Curții citată anterior, dacă, în lipsa unei astfel de încălcări, procedura administrativă ar fi putut avea un rezultat diferit<sup>52</sup>. Or, astfel cum am arătat deja, constatarea de către instanța Uniunii a încălcării unei (veritabile) norme fundamentale de procedură nu necesită în niciun caz efectuarea unei astfel de aprecieri, întrucât actul administrativ în cauză este nul de drept.

48 — A se vedea, în ceea ce privește respectarea dreptului de a fi ascultat, Hotărârile *Compagnie maritime belge transports și alții/Comisia* (C-395/96 P și C-396/96 P, EU:C:2000:132, punctele 99, 103, 104, 107 și 108), *Dansk Rørindustri și alții/Comisia* (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P -C-208/02 P și C-213/02 P, EU:C:2005:408, punctele 421 și 422), precum și *Alcoa Trasformazioni/Comisia* (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punctele 86-91). În ceea ce privește încălcarea dreptului la un proces echitabil, a se vedea în special Hotărârea *Ziegler/Comisia* (C-439/11 P, EU:C:2013:513, punctul 128) și *Ordonanțele Total și Elf Aquitaine/Comisia* (C-421/11 P, EU:C:2012:60, punctul 35) și *Total și Elf Aquitaine/Comisia* (C-495/11 P, EU:C:2012:571, punctul 33).

49 — A se vedea în special în acest sens Hotărârile *Consiliul și Comisia/Interpipe Niko Tube și Interpipe NTRP* (C-191/09 P și C-200/09 P, EU:C:2012:78, punctul 79) și *G. și R.* (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punctul 38 și jurisprudența citată).

50 — JO L 348, p. 98.

51 — Hotărârea *G. și R.* (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punctul 41).

52 — A se vedea în acest sens în special Hotărârile *Bui Van/Comisia* (F-51/07, EU:F:2008:112, punctul 81) și *Knöll/Europol* (F-44/09, EU:F:2010:68, punctul 70).

93. Prin urmare, considerăm că, în stadiul actual al jurisprudenței Curții, încălcarea dreptului de a fi ascultat în cursul unei proceduri administrative nu constituie o încălcare a unei norme fundamentale de procedură, în sensul articolului 263 TFUE, pe care instanța Uniunii este abilitată să o invoce din oficiu<sup>53</sup>.

94. Această apreciere ar fi, în opinia noastră, susceptibilă de a fi repusă în discuție doar în cazul în care Curtea ar intenționa să confere o valoare sporită „permeabilității” care pare să existe între respectarea dreptului de a fi ascultat și obligația de motivare care îi revine autorității administrative și, prin urmare, să lege acest drept în mod mult mai clar și decisiv de principiul bunei administrări, care intră în sfera interesului general<sup>54</sup>.

95. Este adevărat că această abordare, care, în esență, a fost apărută de Comisie în ședință, se bucură de un oarecare sprijin în jurisprudența Curții.

96. Astfel, în Hotărârile Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctele 47 și 48) și Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctele 37 și 38), Curtea a legat dreptul de a fi ascultat de scopul de a garanta că autoritatea competentă este în măsură să țină seama în mod util, cu grijă și cu imparțialitate, de toate elementele relevante ale speței, astfel încât să își poată motiva decizia în mod detaliat. Procedând astfel, Curtea apreciază că motivarea actului administrativ constituie „corolarul principiului respectării dreptului la apărare”.

97. În plus, argumentația prezentată de Comisie în ședință pare de asemenea destul de favorabilă includerii explicite a respectării dreptului de a fi ascultat, alături de obligația administrației de a-și motiva deciziile, în enumerarea drepturilor asociate „dreptului la bună administrare” consacrat la articolul 41 din cartă.

98. Cu toate acestea, considerăm că trebuie evitat de către Curte orice sincretism, prin confundarea naturii și a domeniului de aplicare ale dreptului de a fi ascultat al particularilor cu cele ale obligației de motivare care îi revine administrației.

99. Mai exact, obligația de motivare care îi revine administrației nu se rezumă în niciun caz la respectarea de către aceasta din urmă a obligației de a ține seama de observațiile particularilor înainte de adoptarea oricărei decizii împotriva acestora. Astfel cum rezultă, în esență, din jurisprudență, obligația de motivare contribuie în special la realizarea unui obiectiv mai general, și anume acela de a garanta că instanța Uniunii poate să își exercite controlul asupra legalității actului atacat în fața sa<sup>55</sup>. În cazul în care instanța Uniunii se află în imposibilitate de a exercita pe deplin acest control, se justifică, în opinia noastră, ca această instanță să examineze din oficiu încălcarea unei astfel de obligații. Împrejurarea că un particular nu a avut posibilitatea să își prezinte în mod util observațiile în cadrul unei proceduri administrative care a condus la adoptarea unei decizii care îl lezează poate să afecteze, desigur, caracterul suficient de elaborat al acestei motivări și chiar temeinicia acesteia<sup>56</sup>. Ea nu împiedică totuși în mod sistematic instanța Uniunii să își exercite controlul de legalitate asupra acesteia<sup>57</sup>.

53 — În opinia noastră, același lucru este valabil în ceea ce privește încălcarea dreptului de acces la dosar, care nu poate atrage după sine anularea actului administrativ în cauză decât dacă s-a adus atingere dreptului la apărare al persoanei interesate și care poate fi regularizată în cursul procedurii jurisdicționale, caz în care sarcina probei constă în a demonstra că înscrisurile ar fi putut fi utilizate în apărarea acestei persoane: a se vedea în această privință în special Hotărârile Solvay/Comisia (C-110/10 P, EU:C:2011:687, punctele 50-52, 57 și 58) și Siemens și alții/Comisia (C-239/11 P, C-489/11 P și C-498/11 P, EU:C:2013:866, punctele 370-371).

54 — Curtea a recunoscut că dreptul la bună administrare reflectă de asemenea un principiu general al dreptului Uniunii. A se vedea în special Hotărârea YS și alții (C-141/12 și C-372/12, EU:C:2014:2081, punctul 68 și jurisprudența citată).

55 — A se vedea în special în acest sens Hotărârea FLS Plast/Comisia (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, punctul 49 și jurisprudența citată).

56 — A se vedea în special în acest sens Hotărârea Comisia/Edison (C-446/11 P, EU:C:2013:798, punctul 54).

57 — Pentru orice eventualitate, trebuie precizat că instanța Uniunii a considerat ca fiind inadmisibil un motiv întemeiat pe încălcarea principiului bunei administrări care a fost prezentat fie tardiv la instanța de prim grad, fie pentru prima dată în stadiul de recurs la Curte. A se vedea în acest sens Hotărârile Stadtsporverband Neuss/Comisia (T-137/01, EU:T:2003:232, punctele 135 și 137) și Alcoa Trasformazioni/Comisia (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punctele 86-91).



100. Prin urmare, considerăm că argumentele Comisiei nu sunt suficient de convingătoare pentru a înlătura orientarea actuală a jurisprudenței Curții, potrivit căreia un motiv întemeiat pe încălcarea dreptului de a fi ascultat în cursul unei proceduri administrative nu constituie o încălcare a unei norme fundamentale de procedură, în sensul articolului 263 TFUE, care intră în categoria motivelor de ordine publică pe care instanța Uniunii este abilitată să le examineze din oficiu. Prin urmare, îi revine părții pretins lezate sarcina să invoce în fața instanței Uniunii încălcarea unui astfel de drept, fără ca aceasta din urmă să fie obligată să suplinească omisiunea sau neglijența părții respective.

### III – Concluzie

101. Având în vedere considerațiile prezentate mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea adresată de Conseil d'État (Consiliul de Stat) din Belgia după cum urmează:

„Respectarea dreptului unei persoane de a fi ascultată de o autoritate națională înainte de adoptarea de către această autoritate a oricărei decizii susceptibile să o lezeze nu ocupă, în ordinea juridică a Uniunii Europene, un rang sau un loc echivalent cu cele pe care le ocupă normele de ordine publică de drept belgian în dreptul intern, astfel cum au fost descrise aceste norme de instanța de trimitere.

Principiul echivalenței nu impune ca un motiv întemeiat pe încălcarea dreptului de a fi ascultat prevăzut la articolul 41 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, invocat pentru prima dată în fața unei instanțe administrative de ultim grad, care judecă în recurs, astfel cum este instanța de trimitere, să fie declarat admisibil și să fie examinat pe fond.”