



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 23 septembrie 2021¹

Cauza C-205/20

NE

împotriva

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,

intervenientă:

Finanzpolizei Team 91

[cerere de decizie preliminară formulată de Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunalul Administrativ Regional din Stiria, Austria)]

„Trimitere preliminară – Libera circulație a serviciilor – Detașare de lucrători – Articolul 20 din Directiva 2014/67/UE – Sancțiuni – Principiul proporționalității – Efect direct – Competențele instanței naționale – Legislație a unui stat membru care prevede cumularea amenzilor administrative aplicate pentru fiecare încălcare săvârșită și stabilește cuantumuri minime, fără a stabili cuantumuri totale maxime”

I. Introducere

1. Are cerința proporționalității sancțiunilor efect direct? În cazul unui răspuns afirmativ, dar, în egală măsură, și în cazul unui răspuns negativ, ce obligație rezultă de aici în sarcina unei instanțe naționale care judecă un litigiu în care trebuie aplicate norme de sancționare naționale care au fost deja declarate disproporționate de către Curte?

2. Într-o serie de hotărâri anterioare, începând cu Hotărârea Maksimovic², Curtea a declarat că anumite elemente ale regimului sancționator austriac stabilit pentru nerespectarea în esență a obligațiilor privind păstrarea documentelor referitoare la detașarea lucrătorilor sunt disproporționate. Cu toate acestea, legiuitorul național a rămas inactiv după pronunțarea acestor hotărâri ale Curții. Instanța de trimitere are îndoieli privind calea de urmat într-o astfel de situație. Instanța face trimitere la hotărârea recentă a Curții, pronunțată în cauza Link Logistik³, în care s-a considerat că o dispoziție aproape identică de drept al Uniunii nu are efect direct și s-a apreciat că

¹ Limba originală: engleza.

² Hotărârea din 12 septembrie 2019, Maksimovic și alții (C-64/18, C-140/18, C-146/18 și C-148/18, EU:C:2019:723, denumită în continuare „Hotărârea Maksimovic”), Ordonanțele din 19 decembrie 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nepublicată, EU:C:2019:1108) și EX și alții (C-140/19, C-141/19 și C-492/19-C-494/19, nepublicată, EU:C:2019:1103).

³ Hotărârea din 4 octombrie 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, denumită în continuare „Hotărârea Link Logistik”).

posibilitatea interpretării legislației naționale în conformitate cu dreptul Uniunii este exclusă. Curtea a amintit însă obligația instanțelor din statele membre de a lăsa neaplicate dispozițiile naționale incompatibile.

3. În opinia noastră, adevărata problemă în prezenta cauză nu este atât ce anume ar trebui să facă instanța națională, ci ce ar trebui să facă Curtea. Această afirmație nu minimizează în niciun mod importanța cauzei din litigiului principal și responsabilitatea fundamentală pe care o are întotdeauna instanța națională atunci când soluționează un litigiu concret. Dimpotrivă, afirmația noastră are menirea de a releva faptul că problemele ridicate prin trimiterea preliminară în prezenta cauză pot fi puse, în mare parte, pe seama îndrumării neclare date de Curtea însăși.

II. Cadrul juridic

A. *Dreptul Uniunii*

4. Considerentul (44) al Directivei 2014/67/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne⁴ enunță: „Fără a aduce atingere instituirii unor norme mai uniforme în ceea ce privește executarea transfrontalieră a sancțiunilor administrative și/sau a amenzilor administrative și necesitatea de elaborare a unor criterii comune pentru proceduri mai eficiente de sancționare în caz de neplată, aceste dispoziții nu ar trebui să afecteze competențele statelor membre de a-și stabili propriul sistem de sancțiuni și amenzi sau măsuri de recuperare prevăzute de dreptul intern. Prin urmare, instrumentul care permite aplicarea sau executarea unor astfel de sancțiuni și/sau amenzi poate, dacă este cazul, ținând seama de dreptul intern și/sau practicile naționale din statul membru solicitat, să fie completat, însoțit sau înlocuit cu un titlu care permite aplicarea sau executarea sa în statul membru solicitat.”

5. Articolul 20 din Directiva 2014/67, intitulat „Sancțiuni”, prevede:

„Statele membre stabilesc normele privind sancțiunile aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor naționale adoptate în temeiul prezentei directive și iau toate măsurile necesare pentru a garanta faptul că acestea sunt puse în aplicare și respectate. Sancțiunile prevăzute trebuie să fie eficiente [a se citi «efective»], proporționale și cu efect de descurajare. Statele membre notifică respectivele dispoziții Comisiei până la 18 iunie 2016. Acestea notifică Comisiei fără întârziere orice modificări ulterioare ale respectivelor dispoziții.”

B. *Dreptul național*

6. Articolul 16 alineatele 1 și 2 din Verwaltungsstrafgesetz (Legea privind sancțiunile administrative)⁵ prevede posibilitatea de a înlocui amenda cu o pedeapsă privativă de libertate în cazul neplății amenzilor.

⁴ JO 2014, L 159, p. 11.

⁵ BGBl. 52/1991.

7. Articolul 52 alineatele 1 și 2 din *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* (Legea privind procedura în fața instanțelor de contencios administrativ)⁶, în versiunea aplicabilă speței din litigiul principal, prevede următoarele:

„(1) În deciziile instanțelor administrative care confirmă deciziile de sancționare contravențională [Straferkenntnis] se stabilește partea din cheltuielile de procedură ce revine persoanei sancționate.

(2) În procedura contestației, această parte este în cotă de 20 % din sancțiunea aplicată, fără a putea fi inferioară sumei de 10 euro; în cazul pedepselor privative de libertate, pentru calcularea costurilor se are în vedere suma de 100 de euro pentru fiecare zi din pedeapsa privativă de libertate. [...]”

8. Articolul 26 alineatul 1 din *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz* (Legea privind combaterea dumpingului salarial și social, denumită în continuare „LSD-BG”)⁷, în versiunea aplicabilă speței din litigiul principal, prevede următoarele:

„Fapta angajatorului sau a întreprinderii care pune la dispoziție lucrători în sensul articolului 19 alineatul 1:

(1) de a omite depunerea declarației, inclusiv a modificărilor ulterioare ale datelor (declarația de modificare), cu încălcarea articolului 19, sau de a nu o depune în termenul prevăzut ori de a depune o declarație incompletă sau

[...]

(3) de a nu deține documentele necesare, cu încălcarea articolului 21 alineatul 1 sau 2, ori de a nu le pune la dispoziția autorităților fiscale [...] pe loc și imediat în format electronic

constituie contravenție și se sancționează, pentru fiecare lucrător vizat, cu amenda, care se stabilește de autoritatea administrativă districtuală, între 1 000 și 10 000 de euro. În cazul unei noi încălcări, cuantumul amenzii este între 2 000 și 20 000 de euro.”

9. Articolul 27 alineatul 1 din LSD-BG prevede:

„Fapta de a nu transmite documentele necesare, cu încălcarea articolului 12 alineatele 1 și 3, constituie contravenție și se sancționează, pentru fiecare lucrător vizat, cu amenda, care se stabilește de autoritatea administrativă districtuală, între 500 și 5 000 de euro. În cazul unei noi încălcări, cuantumul amenzii este între 1 000 și 10 000 de euro. [...]”

10. Articolul 28 din LSD-BG prevede:

„Fapta

(1) angajatorului de a nu deține documentele referitoare la salarii, cu încălcarea articolului 22 alineatele 1 sau 1a, [...]

[...]

⁶ BGBI. I, 33/2013.

⁷ BGBI. I, 44/2016.

constituie contravenție și se sancționează, pentru fiecare lucrător vizat, cu amenda, care se stabilește de autoritatea administrativă districtuală, între 1 000 și 10 000 de euro. În cazul unei noi încălcări, cuantumul amenzii este între 2 000 și 20 000 de euro. În cazul în care omisiunea vizează mai mult de trei lucrători, cuantumul amenzii este, pentru fiecare dintre aceștia, între 2 000 și 20 000 de euro, iar în cazul unei noi încălcări, între 4 000 și 50 000 de euro.”

III. Situația de fapt, procedura națională și întrebările preliminare

11. CONVOI s.r.o. este o societate cu sediul în Slovacia. Aceasta și-a detașat angajații la Niedec Global Appliance Austria GmbH (denumită în continuare „Niedec”), o societate cu sediul în Fürstenfeld (Austria). La 24 ianuarie 2018, autoritatea administrativă a districtului Hartberg-Fürstenfeld (Austria) a efectuat o inspecție la societatea Niedec. Prin decizia din 14 iunie 2018, această autoritate administrativă a dispus ca reclamantul din litigiul principal, în calitate de reprezentant al CONVOI, să plătească o amendă în cuantum total de 54 000 de euro pentru nerespectarea mai multor obligații prevăzute de LSD-BG, referitoare în special la prezentarea documentelor privind salariile și asigurările sociale⁸.

12. Prin decizia din 9 octombrie 2018, instanța de trimitere a adresat Curții o cerere de decizie preliminară referitoare la compatibilitatea sancțiunilor prevăzute de legea națională în discuție cu dreptul Uniunii și în special cu principiul proporționalității.

13. La această întrebare, Curtea a răspuns printr-o ordonanță motivată, dată în temeiul articolului 99 din Regulamentul de procedură, în cauza Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (nr. I)⁹. Procedând astfel, Curtea s-a bazat pe Hotărârea Maksimovic¹⁰, pronunțată cu scurt timp înainte, în care Curtea a fost chemată să se pronunțe asupra unor întrebări foarte similare în temeiul articolului 56 TFUE.

14. Prin ordonanța dată anterior în contextul (aceluiași) litigiu principal, Curtea a declarat că articolul 20 din Directiva 2014/67 trebuie interpretat în sensul că exclude de la aplicare legislația națională care prevede că, pentru nerespectarea obligațiilor din dreptul muncii, referitoare la declararea lucrătorilor și la păstrarea documentelor salariale, se aplică amenzi, care nu pot fi mai mici decât minimul prevăzut, că amenda se stabilește pentru fiecare lucrător vizat și fără nicio limită maximă și că la amendă se adaugă o contribuție la cheltuielile de judecată de 20 % din valoarea amenzilor în cazul în care calea de atac formulată împotriva deciziei de stabilire a amenzilor este respinsă¹¹.

15. Curtea a ajuns la aceeași concluzie (tot în temeiul articolului 99 din Regulamentul de procedură) în ordonanța dată în cauzele conexe C-140/19, C-141/19 și C-492/19-C-494/19¹², în urma trimiterilor preliminare formulate de aceeași instanță de trimitere în contextul unor cauze diferite, dar în împrejurări de fapt într-adevăr foarte asemănătoare. În aceste cauze, Curtea s-a întemeiat de asemenea pe soluția din Hotărârea Maksimovic.

⁸ Astfel cum s-a reținut în Ordonanța Curții din 19 decembrie 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nepublicată, EU:C:2019:1108, punctele 10 și 11).

⁹ Ordonanța din 19 decembrie 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nepublicată, EU:C:2019:1108).

¹⁰ Această cauză privea alte dispoziții naționale [Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (Legea privind adaptarea legislației în materie de contracte de muncă, BGBl. 459/1993, denumită în continuare „AVRAG”)]. Aceasta din urmă conținea însă un sistem și cuantumuri ale amenzilor foarte similare celor în discuție în prezenta cauză.

¹¹ Ordonanța din 19 decembrie 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nepublicată, EU:C:2019:1108, punctul 43).

¹² Ordonanța din 19 decembrie 2019, EX și alții (C-140/19, C-141/19 și C-492/19-C-494/19, nepublicată, EU:C:2019:1103).

16. În prezenta cauză, ținând seama de ordonanța anterioară a Curții dată în cauza *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (nr. I), instanța de trimitere subliniază însă faptul că legiuitorul național nu a modificat încă normele naționale în discuție în litigiul principal. Prin urmare, instanța de trimitere are îndoieli privind măsura în care poate aplica aceste norme. Mai exact, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă dispozițiile penale în discuție, care sunt încă în vigoare, pot fi în continuare aplicate și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce măsură se pot aplica.

17. Instanța de trimitere explică faptul că practica instanțelor judecătorești de grad superior din Austria este divergentă în această privință. Pe de o parte, *Verwaltungsgerichtshof* (Curtea Administrativă Supremă, Austria) a decis că, pentru a se conforma dreptului Uniunii, este obligată să înlăture sintagma „pentru fiecare lucrător vizat”¹³. Astfel, această instanță a redus și plafonat în fapt quantumul total al sancțiunilor aplicabile, permițând totodată continuarea aplicării sancțiunilor¹⁴.

18. Pe de altă parte, *Verfassungsgerichtshof* (Curtea Constituțională, Austria) a anulat (complet și toate) sancțiunile aplicate în temeiul dispozițiilor naționale în discuție prin câteva hotărâri judecătorești¹⁵. Instanța de trimitere explică faptul că deciziile *Verfassungsgerichtshof* (Curtea Constituțională) au fost interpretate de anumite instanțe naționale în sensul că amenziile în discuție nu mai pot fi nicidecum aplicate. Aceasta ar însemna că, până la adoptarea unei noi legislații, nu mai pot fi stabilite amenzi pe baza dispozițiilor declarate disproporționate de către Curte.

19. Se pare însă că majoritatea instanțelor administrative au urmat poziția *Verwaltungsgerichtshof* (Curtea Administrativă Supremă). Cu toate acestea, se pare că soluțiile instanțelor sunt diferite: unele dintre acestea stabilesc quantumul amenzii la nivelul minim. În alte cauze, quantumul maxim al amenzii este stabilit astfel încât corespunde aproape quantumului total al sancțiunilor individuale care ar fi fost aplicate pentru fiecare încălcare. În plus, anumiți judecători de la instanțele administrative au adoptat propria interpretare a Hotărârii Maksimovic și aplică în continuare sancțiuni cumulative.

20. Acesta este contextul în care *Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Tribunalul Administrativ Regional din Stiria, Austria) a decis să suspende judecata și să adreseze Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

„1) Cerința proporționalității sancțiunilor prevăzută la articolul 20 din Directiva 2014/67/UE și interpretată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Ordonanța [din 19 decembrie 2019,] *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, [nepublicată,] EU:C:2019:1108), precum și în Ordonanța [din 19 decembrie 2019, EX și alții] (C-140/19, C-141/19 [și] C-492/19[-]C-494/19, [nepublicată,] EU:[C:]2019:1103) reprezintă o dispoziție direct aplicabilă a directivei?

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare:

¹³ Această sintagmă era prevăzută la articolul 7i alineatul 4 din AVRAG, dar corespunde în esență celei care figurează la articolul 26 alineatul 1, la articolul 27 alineatul 1 și la articolul 28 din LSD-BG.

¹⁴ Hotărârea Ra 2019/11/0033 din 15 octombrie 2019.

¹⁵ E 3530/2019 și alții, E 2893/2019 și alții, E 2047/2019 și alții, E 3530/2019 și alții, E 2893/2019 și alții, din 27 noiembrie 2019.

Interpretarea dreptului național în conformitate cu dreptul Uniunii permite și impune ca instanțele și autoritățile administrative ale statelor membre să completeze, fără să fie adoptată o nouă dispoziție de drept național, dispozițiile sancționatorii aplicabile în prezenta cauză cu criteriile de proporționalitate stabilite de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Ordonanța [din 19 decembrie 2019,] Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [nepublicată,] EU:C:2019:1108), precum și în Ordonanța [din 19 decembrie 2019, EX și alții] (C-140/19, C-141/19 [și] C-492/19[-]C-494/19, [nepublicată,] EU:[C:]2019:1103)?”

21. Guvernele ceh, austriac și polonez, precum și Comisia Europeană au depus concluzii scrise.

IV. Apreciere juridică

22. Prezentele concluzii au următoarea structură. Vom începe cu prima întrebare: are articolul 20 din Directiva 2014/67 sau mai exact cerința proporționalității sancțiunilor care figurează la acest articol efect direct (secțiunea A)? În continuare, ne vom îndrepta atenția asupra consecințelor efectului direct (sau ale lipsei efectului direct) al acestei cerințe în prezenta cauză (secțiunea B). Considerăm că cerința proporționalității prevăzută de norma care abilitază statele membre să adopte dispoziții de sancționare „eficace [a se citi «efective»], proporționale și cu efect de descurajare” are efect direct. Cu toate acestea, de vreme ce există cel puțin tensiuni între această poziție și concluziile Curții în cauza Link Logistik, vom încheia cu o propunere privind modul în care ar trebui să se procedeze (secțiunea C).

A. Are cerința proporționalității sancțiunilor efect direct?

23. Articolul 20 din Directiva 2014/67 impune statelor membre să „stabile[ască] normele privind sancțiunile aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor naționale adoptate în temeiul [acestei] directive” și să „i[a] toate măsurile necesare pentru a garanta faptul că acestea sunt puse în aplicare și respectate”. Directiva menționată impune de asemenea ca aceste sancțiuni să fie „eficace [a se citi «efective»], proporționale și cu efect de descurajare”.

24. În Ordonanța Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (nr. I), Curtea a statuat în legătură cu litigiul principal din prezenta cauză¹⁶ că dispozițiile austriece în discuție încalcă articolul 20 din Directiva 2014/67, în special în ceea ce privește cerința proporționalității¹⁷.

25. În prezent, instanța de trimitere solicită lămuriri privind consecințele practice ale acestei prime statuări. În special, instanța dorește să știe ce anume ar trebui să facă în litigiul principal, având în vedere că dispozițiile naționale în discuție sunt în continuare în vigoare. Instanța națională cunoaște foarte bine decizia Curții din Hotărârea Link Logistik, precum și faptul că, atunci când a fost sesizată cu o întrebare privind efectul direct al cerinței proporționalității, prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62/CE¹⁸ – o dispoziție aproape identică cu cea care figurează la articolul 20 din Directiva 2014/67 –, Curtea a răspuns în sens negativ. Cu toate

¹⁶ Ordonanța din 19 decembrie 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nepublicată, EU:C:2019:1108).

¹⁷ Curtea a ajuns la aceeași concluzie și în Ordonanța din 19 decembrie 2019, EX și alții (C-140/19, C-141/19 și C-492/19-C-494/19, nepublicată, EU:C:2019:1103), dată ca urmare a sesizării de către aceeași instanță de trimitere în contextul unor cauze diferite, dar în împrejurări de fapt similare.

¹⁸ Directiva 1999/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 iunie 1999 de aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri (JO 1999, L 187, p. 42, Ediție specială, 07/vol. 7, p. 88.), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2011/76/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 septembrie 2011 (JO 2011, L 269, p. 1).

acestea, pentru a se pronunța în cauza cu care este sesizată, instanța națională dorește să știe dacă aceeași concluzie se impune și în legătură cu efectul direct al articolului 20 din Directiva 2014/67.

26. În această secțiune, vom aminti liniile generale ale hotărârii Curții pronunțate în cauza Link Logistik (1). Apoi, vom explica de ce considerăm (în continuare) că cerința proporționalității prevăzută la articolul 20 din Directiva 2014/67 are efect direct, reiterând argumentele expuse deja în Concluziile prezentate în cauza Link Logistik¹⁹ (2), pe care le vom completa cu câteva alte considerații, în special de natură sistemică (3).

1. Poziția Curții în Hotărârea Link Logistik

27. Hotărârea Link Logistik și prezenta cauză se aseamănă extrem de mult. Mai întâi, în Hotărârea Euro-Team și Spirál-Gép, Curtea a reținut că legislația maghiară care prevede aplicarea amenzilor forfetare pentru neplata taxelor de trecere fără a ține seama de natura și gravitatea încălcărilor aduce atingere cerinței proporționalității prevăzute la articolul 9a din Directiva 1999/62²⁰.

28. În continuare, confruntată cu o astfel de declarare a incompatibilității, în Hotărârea Link Logistik, o altă instanță maghiară a adresat Curții întrebări specifice referitoare la efectele practice ale Hotărârii Euro-Team și Spirál-Gép. Cum trebuia o instanță națională să ia în considerare această declarare a incompatibilității și să o aplice în cazuri individuale? În special, problema ridicată a fost dacă articolul 9a din Directiva 1999/62²¹, o dispoziție al cărei mod de redactare este foarte similar cu cel al articolului 20 din Directiva 2014/67, are efect direct și ce ar putea sau ar trebui să facă autoritățile judiciare și administrative în acest caz.

29. În Hotărârea Link Logistik, Curtea a statuat, în primul rând, că articolul 9a din Directiva 1999/62 *nu* are efect direct. Mai întâi, Curtea a declarat că, „în vederea punerii în aplicare a principiului proporționalității în cadrul Directivei 1999/62, statele membre sunt ținute să adopte actele juridice necesare potrivit dreptului lor intern, articolul 9a din această directivă enunțând o obligație care, prin natura sa, necesită intervenția unui act din partea acestor state membre, care dispun de o largă marjă de apreciere la transpunerea acestei obligații”²². În continuare, Curtea a reținut că „această directivă nu cuprinde norme mai precise cu privire la stabilirea respectivelor sancțiuni la nivel național și în special nu prevede niciun criteriu explicit de apreciere a caracterului proporțional al unor asemenea sancțiuni”²³. În consecință, Curtea a concluzionat că, „având în vedere că necesită intervenția statelor membre și le conferă o marjă de apreciere importantă, articolul 9a din Directiva 1999/62 nu poate fi considerat, din punctul de vedere al conținutului său, ca fiind necondiționat și suficient de precis, ceea ce exclude efectul său direct”²⁴.

¹⁹ Concluziile prezentate în cauza Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494).

²⁰ Hotărârea din 22 martie 2017, Euro-Team și Spirál-Gép (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229).

²¹ Această dispoziție are următorul conținut: „Statele membre stabilesc modalități de control adecvate și determină sistemul de sancțiuni aplicabile la încălcarea dispozițiilor de drept intern adoptate în temeiul prezentei directive. Statele membre iau toate măsurile necesare pentru a se asigura că acestea sunt puse în aplicare. *Sancțiunile stabilite sunt efective, proporționale și disuasive.*” Sublinierea noastră.

²² Hotărârea Link Logistik, punctul 51.

²³ *Ibidem*, punctul 52, cu trimitere la Hotărârea din 22 martie 2017, Euro-Team și Spirál-Gép (C-497/15 și C-498/15, EU:C:2017:229, punctul 38).

²⁴ *Ibidem*, punctul 53.

30. Curtea a adăugat că „[o] interpretare contrară ar conduce, în practică, la o eliminare a puterii de apreciere conferite exclusiv legiuitorilor naționali, cărora le revine sarcina de a concepe un sistem de sancțiuni adecvat, în cadrul definit la articolul 9a din Directiva 1999/62”²⁵. În privința problemei efectului direct, Curtea a concluzionat că, „în împrejurări precum cele din cauza principală, cerința proporționalității sancțiunilor prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62 nu poate fi interpretată în sensul că impune instanței naționale să se substituie legiuitorului național”²⁶.

2. De ce cerința proporționalității are efect direct

31. În ceea ce privește criteriul efectului direct și în concordanță cu jurisprudența constantă a Curții, care trebuie aplicată în astfel de cauze, nu putem decât să rezumăm argumentele expuse deja în Concluziile prezentate în cauza Link Logistik²⁷. De asemenea, vom profita de această ocazie pentru a clarifica unele dintre aceste argumente și pentru a adăuga alte câteva noi considerații de natură mai sistemică în secțiunea următoare a prezentelor concluzii.

32. Efectul direct este capacitatea unei norme de drept al Uniunii de a fi invocată la nivel național, direct în fața instanței naționale, fără a fi necesară „intermedierea” suplimentară a legislației naționale. Acesta se traduce prin fuziunea efectivă a două seturi de norme ce trebuie aplicate într-o cauză: normele naționale și normele de drept al Uniunii. Efectul direct este examinat în raport cu o normă juridică individuală sau cu o parte din aceasta care trebuie aplicată în fața autorității naționale și se determină prin raportare la natura, structura generală și modul de redactare ale dispoziției în cauză. Este dispoziția în discuție suficient de clară, precisă și necondiționată pentru a putea fi invocată în fața instanțelor?²⁸

33. Potrivit Comisiei, cerința proporționalității consacrată la articolul 20 din Directiva 2014/67 are efect direct. Aceasta este suficient de clară, precisă și necondiționată. În schimb, bazându-se pe poziția adoptată de Curte în Hotărârea Link Logistik, guvernele austriac și polonez susțin că articolul 20 din Directiva 2014/67 nu întrunește condițiile de claritate și precizie, întrucât necesită intervenția statelor membre și le recunoaște acestora o marjă largă de apreciere. Guvernul ceh consideră că nu este necesar să se examineze caracterul necondiționat și suficient de precis al articolului 20 din Directiva 2014/67, deoarece, în orice caz, dreptul Uniunii interzice în mod absolut aplicarea împotriva particularilor a dispozițiilor unei directive care au fost transpuse incorect. Aceasta pare a fi situația în litigiul principal, din moment ce Curtea a declarat că dispozițiile de drept austriac în discuție sunt incompatibile cu dreptul Uniunii.

34. Suntem de acord cu opinia Comisiei. Considerăm că cerința proporționalității sancțiunilor, consacrată la articolul 20 din Directiva 2014/67, este suficient de clară, precisă și necondiționată. În privința acestei cerințe specifice, condițiile privind efectul direct sunt îndeplinite.

35. În primul rând, sunt îndeplinite criteriile de *claritate și precizie*.

²⁵ *Ibidem*, punctul 54.

²⁶ *Ibidem*, punctul 55.

²⁷ Concluziile prezentate în cauza Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, punctele 63-69), precum și Concluziile noastre prezentate în cauza Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punctele 38-46).

²⁸ Potrivit exprimării avocatului general Van Gerven în legătură cu natura eminentă practică a criteriului efectului direct: „[...] cu condiția și în măsura în care o dispoziție de drept al [Uniunii] este suficient de operațională în sine pentru a fi aplicată de instanță, aceasta are efect direct. Natura clară, precisă și necondiționată, caracterul complet sau desăvârșirea normei și independența sa față de măsuri de implementare discreționare sunt în această privință simple aspecte ale uneia și aceleiași caracteristici pe care trebuie să o releve norma, și anume capacitatea sa de a fi aplicată de instanțe într-un caz concret” – Concluziile avocatului general Van Gerven prezentate în cauza Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, punctul 27).

36. Este adevărat că, la prima vedere, cerința proporționalității poate părea vagă. Totuși, jurisprudența Curții confirmă faptul că caracterul „clar și precis” al unei dispoziții este un concept destul de elastic: o dispoziție poate îndeplini aceste condiții, chiar dacă conține concepte nedefinite sau chiar vagi ori noțiuni legale nedeterminate²⁹.

37. În speță, înțelesul și consecințele exacte ale cerinței proporționalității în contextul sancțiunilor sunt lesne de înțeles: sancțiunile impuse nu depășesc limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivului urmărit în mod legitim. Este de asemenea destul de clar în raport cu ce anume trebuie să fie proporționale sancțiunile: acestea trebuie să fie adecvate gravității încălcării pe care urmăresc să o sancționeze³⁰. Pe scurt, în materia sancțiunilor, principiul proporționalității „impune, pe de o parte, ca sancțiunea aplicată să corespundă gravității încălcării și, pe de altă parte, ca la determinarea sancțiunii, precum și la stabilirea cuantumului amenzii să se țină seama de împrejurările individuale ale speței”³¹. Mai exact, în prezenta cauză aceasta înseamnă că analiza trebuie realizată în contextul specific al Directivei 2014/67, care stabilește obiectivele și cadrul de aplicare ale cerinței proporționalității sancțiunilor.

38. Jurisprudența cuprinde îndrumări ample în legătură cu conținutul criteriului proporționalității. Astfel, aplicarea acestui criteriu implică un anumit grad de evaluare judiciară/administrativă și, prin urmare, o anumită marjă de apreciere. Cu toate acestea, ceea ce trebuie subliniat în acest context este că *claritatea unei norme* nu ar trebui confundată cu *claritatea rezultatului* aplicării normei respective într-un caz concret³². Proporționalitatea sancțiunilor este un exemplu semnificativ în acest sens. Indiferent de numărul de orientări și hotărâri care ar exista pentru interpretarea acestui concept, va subsista o anumită nesiguranță în aplicarea sa, ca urmare a împrejurărilor specifice ale fiecărui caz individual³³. Va exista întotdeauna un anumit grad de incertitudine în ceea ce privește rezultatul, însă aceasta nu înseamnă că va exista incertitudine la scară generală cu privire la dispozitivul normei³⁴.

39. În plus, cerința proporționalității pare de asemenea a fi clară și precisă din punctul de vedere al autorităților chemate să o aplice în mod constant – instanțele naționale și organele administrative – care sunt astfel (sau ar trebui să fie) familiarizate cu aplicarea criteriului proporționalității în contextul special al sancțiunilor și bine dotate în acest sens. Indiferent de abilitarea acestora de a realiza această examinare în temeiul dreptului național, Curtea lasă în mod obișnuit instanțelor naționale sarcina de a examina proporționalitatea unei măsuri naționale, inclusiv proporționalitatea sancțiunilor³⁵.

²⁹ Pentru a indica un exemplu concludent, în Hotărârea din 5 februarie 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), și în Hotărârea din 19 decembrie 1968, Salgoil (13/68, EU:C:1968:54), Curtea a considerat că dispoziția privind taxele vamale, restricțiile cantitative și măsurile cu efect echivalent era suficient de clară și precisă pentru a avea efect direct și totuși a consacrat ultima jumătate din secolul trecut interpretării noțiunii de „măsuri cu efect echivalent”.

³⁰ Hotărârea Maksimovic, punctul 39. A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 26 septembrie 2018, Van Gennip și alții (C-137/17, EU:C:2018:771, punctul 99), și Hotărârea din 9 februarie 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, punctele 41 și 44).

³¹ Hotărârea Link Logistik, punctul 45.

³² Pentru un exemplu practic al acestei situații, a se vedea Hotărârea din 19 iunie 2014, Specht și alții (C-501/12-C-506/12, C-540/12 și C-541/12, EU:C:2014:2005, punctele 88-97), în care devine evident că interdicția discriminării prevăzută era suficient de precisă și necondiționată, chiar dacă aplicabilitatea sa în fața instanței naționale nu a putut conduce la un rezultat specific.

³³ De exemplu, ar putea fi destul de clar că, pentru un anumit tip de încălcare, impunerea unor sancțiuni de ordinul zecilor de mii sau sutelor de mii de euro este absolut disproporționată. Astfel, în această privință și în această măsură nu există îndoieli în ceea ce privește înțelesul clarității și preciziei „proporționalității sancțiunilor”. Aceasta nu exclude însă nesiguranța firească *ex ante* în ceea ce privește cuantumul exact în care, ținând seama de împrejurările unui caz concret, va fi impusă în cele din urmă sancțiunea specifică în limitele proporționalității (va fi aceasta, într-un caz dat, de 1 000 sau de 5 000 de euro?).

³⁴ A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punctul 49) cu privire la o altă manifestare în fapt a principiului proporționalității, care impune ca cheltuielile de judecată în materie de mediu să nu fie costuri prohibitive.

³⁵ Pentru un exemplu recent, a se vedea Hotărârea din 14 mai 2020, T-Systems Magyarorszá (C-263/19, EU:C:2020:373, punctele 71 și 72).

40. În al doilea rând, cerința proporționalității consacrată la articolul 20 din Directiva 2014/67 îndeplinește de asemenea condiția de a fi *necon condiționată*.

41. Acest criteriu presupune că dispoziția de drept al Uniunii nu necesită adoptarea unei alte măsuri pentru a putea fi aplicată. Statelor membre nu ar trebui să le fie lăsată o putere discreționară în privința implementării acestei dispoziții. Jurisprudența relevă însă faptul că, în pofida existenței unei puteri discreționare a statelor membre, condițiile efectului direct pot fi totuși întrunite, în cazul în care problema dacă autoritățile naționale *depășesc puterea lor discreționară* poate fi supusă controlului jurisdicțional³⁶. Aceasta va fi situația și atunci când se poate determina un nivel minim de garantare sau de protecție³⁷ și se poate stabili prin controlul jurisdicțional dacă acest nivel minim a fost respectat³⁸.

42. Ținând seama de aceste considerații, în ceea ce privește natura *necon condiționată* a cerinței proporționalității sancțiunilor, trebuie observat faptul că aplicabilitatea acestei cerințe nu face obiectul niciunei condiții prealabile. Rolul cerinței proporționalității în materia sancțiunilor, care reprezintă o manifestare particulară a principiului proporționalității, care este, la rândul său, limita de acțiune a autorităților administrative, indică în mod vădit un conținut sau o protecție „minimă”. Astfel cum în mod întemeiat subliniază Comisia, chiar dacă cerința proporționalității prevăzută la articolul 20 din Directiva 2014/67 lasă statelor membre o marjă de apreciere, le impune totodată o limită suficient de clară: sancțiunile nu pot depăși ceea ce este necesar.

43. Hotărârea Link Logistik a exclus efectul direct al cerinței proporționalității prevăzute la articolul 9a din Directiva 1999/62 pe baza unei noțiuni foarte stricte de claritate, precizie și necon condiționare. Faptul menționat la punctul 51 din Hotărârea Link Logistik, și anume că o dispoziție a directivei necesită transpunere prin adoptarea unor norme naționale³⁹, nu poate exclude *per se* efectul direct al unei dispoziții cuprinse într-o astfel de directivă. Dacă situația ar fi aceasta, directivele ar fi întotdeauna lipsite de efect direct în cazurile în care sunt transpuse cu întârziere, nu sunt transpuse sau chiar sunt transpuse incorect de legiuitorul național.

44. Astfel cum s-a observat la punctul 52 din Hotărârea Link Logistik, este adevărat că dispozițiile privind sancțiunile care figurează atât la articolul 9a din Directiva 1999/62, cât și la articolul 20 din Directiva 2014/67, în discuție în prezenta cauză, nu conțin reguli clare privind stabilirea sancțiunilor. Aceasta nu exclude însă caracterul clar, precis și necon condiționat al cerinței

³⁶ Hotărârea din 4 decembrie 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punctele 7 și 13). A se vedea de asemenea Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld și alții (C-72/95, EU:C:1996:404, punctul 59), Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punctul 64), și Hotărârea din 21 martie 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punctele 29 și 31). Pentru o aplicare mai recentă, a se vedea Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 25 și jurisprudența citată), în care Curtea a statuat că, chiar dacă termenii unei dispoziții de drept al Uniunii „nu sunt suficient de preciși pentru a-i permite unei persoane [...] să se bazeze direct pe această dispoziție pentru a invoca criteriile de apreciere care, în opinia sa, ar trebui să fie aplicate în cazul cererii sale, nu este mai puțin adevărat că o astfel de persoană are dreptul ca o instanță să verifice dacă legislația națională și modul în care aceasta a fost aplicată nu au depășit limitele marjei de apreciere stabilite de directiva menționată”.

³⁷ A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich și alții (C-6/90 și C-9/90, EU:C:1991:428, punctul 19), Hotărârea din 14 iulie 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punctul 17), și Hotărârea din 24 ianuarie 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punctul 35).

³⁸ A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 septembrie 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punctul 37): „[a]ceastă marjă de apreciere de care poate dispune un stat membru atunci când transpune această dispoziție în ordinea sa juridică internă *nu exclude totuși posibilitatea efectuării unui control jurisdicțional* pentru a verifica dacă autoritățile naționale nu au depășit această marjă” (sublinierea noastră).

³⁹ S-ar putea adăuga cu titlu subsidiar că o asemenea afirmație nici măcar nu pare să fie exactă în fapt într-o situație precum cea din Hotărârea Link Logistik sau chiar din prezenta cauză. În aceste cazuri, legiuitorul național și-a exercitat deja opțiunea de transpunere. A procedat însă astfel în mod vădit excesiv și, astfel, incorect, determinând implementarea incorectă a dreptului Uniunii la nivel național. În mod curios, a fost destul de clar și necon condiționat ce anume se impune prin cerința proporționalității sancțiunilor pentru ca, pe baza unui exemplu individual, Curtea să declare normele naționale incompatibile cu norma respectivă, dar nu este destul de clar și necon condiționat pentru ca aceasta din urmă să fie aplicată direct de instanța națională în același caz individual?

proporționalității și nici interdicția aferentă a aplicării unor sancțiuni disproporționate. Cu alte cuvinte, necesitatea intervenției statelor membre și marja lor de apreciere afectează, în general, instituirea unui sistem de sancțiuni complet⁴⁰, dar nu și conținutul material al cerinței proporționalității și obligațiile care derivă din aceasta.

45. Rezumând, suntem bineînțeles de acord cu opinia Curții potrivit căreia alegerea inițială a naturii, tipului și limitelor sancțiunilor revine și ar trebui să revină legiuitorului național atunci când transpune în mod corespunzător dreptul Uniunii în discuție, de exemplu articolul 9a din Directiva 1999/62 sau, de altfel, articolul 20 din Directiva 2014/67. Cu toate acestea, pentru ansamblul motivelor expuse în această secțiune, acest lucru nu exclude faptul că, din totalitatea dispozițiilor de drept al Uniunii pe care trebuie să le transpună legiuitorul național, unele, cum ar fi cerința proporționalității sancțiunilor, au deja efect direct și pot fi invocate, prin urmare, în fața instanțelor în cazul în care este necesar.

3. Elemente suplimentare care justifică efectul direct al cerinței proporționalității

46. Mai există câteva considerații suplimentare care ar trebui avute în vedere la adoptarea unei poziții privind cerința proporționalității consacrată la articolul 20 din Directiva 2014/67. Astfel, dintr-un punct de vedere mai larg, sistemic, este o platitudine să se sugereze că manifestarea cerinței proporționalității într-o anumită dispoziție specifică este departe de a fi o dispoziție solitară, izolată, atât în dimensiunea ei verticală [raportul său cu Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), cu tratatele și cu principiile generale de drept], cât și în dimensiunea ei orizontală (cu nenumărate dispoziții cu o redactare aproape identică diseminate în multe alte instrumente de drept derivat). După cum demonstrează prezenta cauză și problemele ridicate în cadrul acesteia, opțiunea exercitată în Hotărârea Link Logistik produce repercusiuni și efecte în lanț asupra ansamblului dreptului Uniunii.

47. În primul rând, negarea efectului direct al dispoziției în discuție în prezenta cauză, care conține cerința proporționalității în raport cu sancțiunile dintr-o anumită materie, este susceptibilă să conducă de asemenea la nerecunoașterea efectului direct al articolului 49 alineatul (3) din cartă și al interdicției sancțiunilor disproporționate.

48. Este adevărat că până în prezent Curtea nu a adoptat o poziție expresă în raport cu acest drept specific prevăzut de cartă. Cu toate acestea, ținând seama de direcția generală indicată de jurisprudența cea mai recentă referitoare la efectul direct al dispozițiilor cartei, negarea efectului direct al articolului 49 alineatul (3) din cartă ar constitui o soluție destul de surprinzătoare. Astfel, efectul direct al unor dispoziții sau principii la fel de (sau chiar mai) vagi, precum dreptul la protecție jurisdicțională efectivă⁴¹, principiul nediscriminării pe motiv de religie sau convingeri⁴², principiul *ne bis in idem*⁴³ sau dreptul la concediu plătit⁴⁴, a fost recunoscut

⁴⁰ A se vedea punctul 54 din Hotărârea Link Logistik, care subliniază că exclusiv legiuitorul național poate concepe un sistem de sancțiuni adecvat.

⁴¹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punctul 78), Hotărârea din 29 iulie 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punctul 56), Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 162), Hotărârea din 2 martie 2021, A. B. și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac) (C-824/18, EU:C:2021:153, punctul 145), sau Hotărârea din 15 aprilie 2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, punctul 57).

⁴² A se vedea Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punctul 76), Hotărârea din 11 septembrie 2018, IR (C-68/17, EU:C:2018:696, punctul 69), și Hotărârea din 22 ianuarie 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, punctul 76).

⁴³ A se vedea de exemplu Hotărârea din 20 martie 2018, Garlsson Real Estate și alții (C-537/16, EU:C:2018:193, punctul 66).

⁴⁴ Hotărârile din 6 noiembrie 2018, Bauer și Willmeroth (C-569/16 și C-570/16, EU:C:2018:871, punctul 85), și Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punctul 74).

recent⁴⁵. Ținând seama în mod corespunzător de caracterul precis, clar și necondiționat al normei în discuție, în opinia noastră, interdicția sancțiunilor neproportionale se revelează a fi un candidat mult mai calificat pentru efectul direct.

49. În al doilea rând, în conținutul tuturor drepturilor fundamentale este încorporat un element de proporționalitate. Chiar dacă nu este poate întotdeauna menționat în mod expres într-o anumită dispoziție a tratatului referitoare la o libertate fundamentală ca atare, acesta tinde a fi inserat pe cale jurisprudențială și aplicat în cadrul criteriului de analiză a justificărilor restricțiilor sau ale normelor ori practicilor indirect discriminatorii⁴⁶.

50. Acest lucru este vădit în special în raport cu cadrul normativ aplicabil în speță. În Hotărârea Maksimovic, Curtea a examinat dispoziții naționale cu un conținut aproape identic prin prisma normelor referitoare la libertatea de circulație. Curtea a statuat că dispozițiile naționale vizate erau contrare articolului 56 TFUE, întrucât erau disproporționate⁴⁷. Și totuși, nu există nicio îndoială că articolul 56 TFUE are efect direct⁴⁸.

51. În astfel de împrejurări, ar fi cel puțin paradoxal să se considere că dispozițiile naționale referitoare la sancțiuni vor fi lăsate neaplicate pentru că sunt contrare interdicției *generale* de a institui obstacole neproportionale în calea libertății de circulație în temeiul efectului direct al articolului 56 TFUE de aplicabilitate directă, dar să se concluzioneze că dispoziția mai *specifică* referitoare la proporționalitatea sancțiunilor din directiva mai specifică privind detașarea lucrătorilor nu are efect direct.

52. În plus, conținutul cerinței proporționalității pare a rămâne neschimbat, indiferent dacă este examinat ca parte din articolul 20 din Directiva 2014/67 sau ca parte din dispoziția mai generală care figurează la articolul 56 TFUE. Atunci când în cele două ordonanțe ulterioare privind interpretarea Directivei 2014/67⁴⁹ se interpretează cerința proporționalității prevăzută la articolul 20 din directiva menționată mai sus, se reproduce aproape cuvânt cu cuvânt raționamentul Curții din Hotărârea Maksimovic referitor la cerința proporționalității consacrată la articolul 56 TFUE. Asemănarea cu Hotărârea Maksimovic este cea care a contribuit la adoptarea ordonanțelor motivate în temeiul articolului 99 din Regulamentul de procedură.

53. În al treilea rând, Curtea a declarat implicit că dispoziția TFUE conform căreia statele membre adoptă sancțiuni efective pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii, și anume articolul 325 TFUE, are efect direct. De asemenea, Curtea a recunoscut în mod expres obligația

⁴⁵ De altfel și articolul 19 TUE – a se vedea Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctele 250-252).

⁴⁶ De exemplu Hotărârea din 19 aprilie 2007, Stamatelaki (C-444/05, EU:C:2007:231), Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, punctele 46-50), sau Hotărârea din 3 martie 2020, Google Ireland (C-482/18, EU:C:2020:141, punctele 44-54).

⁴⁷ Hotărârea Maksimovic, punctele 46-50. Această cauză a fost soluționată exclusiv în temeiul articolului 56 TFUE. Directiva 2014/67 nu era aplicabilă din punct de vedere temporal faptelor din litigiul principal.

⁴⁸ A se vedea de exemplu Hotărârea din 3 decembrie 1974, van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, punctul 26), Hotărârea din 17 decembrie 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, punctele 13 și 14), Hotărârea din 29 aprilie 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, punctul 27), Hotărârea din 18 decembrie 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, punctul 97), sau Hotărârea din 13 aprilie 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182, punctul 68).

⁴⁹ A se vedea Ordonanțele din 19 decembrie 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nepublicată, EU:C:2019:1108, punctele 32-41) și EX și alții (C-140/19, C-141/19 și C-492/19-C-494/19, nepublicată, EU:C:2019:1103, punctele 34-43).

statelor membre de a lăsa neaplicate dispozițiile naționale contrare acestei cerințe⁵⁰. În jurisprudența referitoare la această dispoziție, accentul nu s-a pus însă pe cerința proporționalității, ci pe cea a *efectivității*.

54. Cu toate acestea, este greu să se afirme că cerința efectivității prevăzută de dispoziția respectivă este de fapt suficient de clară, precisă și necondiționată, dar că cerința proporționalității nu este astfel. Pe lângă incoerența dificil de justificat a unei asemenea propuneri, mai există și rezultatul destul de îndoielnic din punct de vedere moral al unei asemenea eventuale distincții. Doar cerința efectivității, care conduce la neaplicarea normelor naționale care determină reducerea efectivității sancțiunilor și astfel la o situație care este, în cele din urmă, mai oneroasă pentru particulari poate avea efect direct. Neaplicarea normelor naționale care încalcă cerința proporționalității, care ar opera, așadar, în interesul particularilor sancționați, nu poate avea efect direct.

55. În al patrulea și ultimul rând, astfel cum demonstrează prezenta cauză, o decizie a Curții referitoare la problema efectului direct al cerinței proporționalității sancțiunilor poate avea efecte orizontale asupra altor regimuri instituite de dreptul derivat, dincolo de Directiva 2014/67 sau de Directiva 1999/62 de altfel. Există un număr mare de directive din diferite materii ale dreptului Uniunii care conțin o dispoziție standard, aproape identică, referitoare la sancțiuni care prevede că sancțiunile adoptate de statele membre sunt „efective, proporționale și cu efect de descurajare”.

56. Este cert că fiecare directivă reglementează diferite elemente, aspecte sau materii ale dreptului. Cu toate acestea, nu suntem siguri în ce mod acest lucru poate fi de ajutor pentru a diferenția precizia, claritatea sau caracterul condițional al cerinței privind proporționalitatea sancțiunilor, care este în continuare redactată în termeni aproape identici în toate aceste instrumente. Desigur, având în vedere materia reglementată și tipul de încălcări care trebuie sancționate, este posibil ca paleta specifică a sancțiunilor proporționale să varieze. În mod logic, omisiunea de a plăti o taxă de trecere pe autostradă poate fi diferită din perspectiva naturii și gravității sale și, astfel, a sancțiunilor care ar putea fi aplicate în mod rezonabil, de exemplu, de neîndeplinirea obligației de a depune o ofertă publică obligatorie de cumpărare după dobândirea majorității acțiunilor unei societăți, pe de o parte, sau de deversarea a tone de deșeuri toxice într-un râu, pe de altă parte.

57. Considerăm totuși că, în toate aceste situații, natura și conținutul cerinței (cu efect direct) a proporționalității sancțiunilor rămân aceleași, indiferent de materia reglementată. Domeniul de reglementare și tipul de încălcări care trebuie sancționate nu sunt decât simple elemente de fapt care trebuie avute în vedere și introduse în ecuația de altfel identică a proporționalității dintre scopuri și mijloace⁵¹.

58. Toate aceste considerații conduc, în opinia noastră, la concluzia că, spre deosebire de soluția din Hotărârea Link Logistik, cerința proporționalității sancțiunilor prevăzută la articolul 20 din Directiva 2014/67 are efect direct.

⁵⁰ Hotărârea din 8 septembrie 2015, Taricco și alții (C-105/14, EU:C:2015:555, punctul 52), în care se arată că „dispozițiile articolului 325 alineatele (1) și (2) TFUE au ca efect, în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, în raporturile lor cu dreptul intern al statelor membre, prin simplul fapt al intrării lor în vigoare, să determine inaplicabilitatea de drept a oricărei dispoziții contrare a legislației naționale existente”. A se vedea de asemenea Hotărârea din 5 decembrie 2017, M.A.S. și M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punctul 39).

⁵¹ Astfel cum s-a explicat deja mai sus la punctul 37 din prezentele concluzii. Cu privire la aceeași logică aplicată naturii și domeniului de aplicare a căilor de atac în general, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, în special punctele 54-62).

B. Consecințele specifice ale efectului direct al cerinței proporționalității

59. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, în absența acțiunii legiutorului, principiul interpretării conforme cu dreptul Uniunii permite (sau chiar impune) instanțelor naționale să *completeze* legislația austriacă, înainte ca aceasta să fie modificată de legiutor, în scopul de a respecta cerința proporționalității prevăzută la articolul 20 din Directiva 2014/67.

60. În legătură cu prezumțiile pe care pare a se întemeia această întrebare sunt necesare două clarificări. Aceste clarificări conduc, în cele din urmă, la reformularea întrebării.

61. Mai întâi, explicațiile date de instanța de trimitere referitoare la motivarea celei de a doua întrebări și în special îndoielile sale în legătură cu hotărârea pronunțată de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) evidențiază confuzia generată de Hotărârea Link Logistik. Astfel, bazându-se pe această hotărâre, instanța de trimitere își întemeiază cea de a doua întrebare pe posibilitatea de a lăsa neaplicate dispoziții de drept intern în cazul în care s-a statuat că o dispoziție nu are efect direct.

62. Cu toate acestea, ținând seama de considerațiile din această secțiune a prezentelor concluzii, Curtea a confirmat recent că posibilitatea de a lăsa neaplicate norme naționale există numai în cazurile în care dreptul Uniunii invocat are efect direct. Prin urmare, cea de a doua întrebare a instanței de trimitere se referă în realitate la posibilitatea neaplicării parțiale a dispozițiilor naționale sau chiar a „completării” lor cu normele relevante de drept al Uniunii, iar nu la situația unei interpretări conforme cu dreptul Uniunii. Prin „completare”⁵² nu putem înțelege decât aplicarea directă a cerinței proporționalității pentru a complini dispozițiile naționale și în special pentru a umple vidul creat de elementele dreptului național care au fost lăsate neaplicate.

63. În al doilea rând, instanța de trimitere a adresat cea de a doua întrebare numai pentru situația în care răspunsul la prima întrebare ar fi negativ, cu alte cuvinte în cazul în care Curtea ar declara că articolul 20 din Directiva 2014/67 nu are efect direct. Noi am propus însă ca răspunsul la prima întrebare să fie afirmativ, și anume în sensul recunoașterii efectului direct al articolului 20 din Directiva 2014/67. Acestea fiind spuse, cea de a doua întrebare a instanței de trimitere continuă să fie foarte relevantă și sau în special în situația în care dispoziția de drept al Uniunii în discuție are efect direct. Astfel, cea de a doua întrebare ar deveni irelevantă în situația inversă, în care cerinței proporționalității sancțiunilor nu i s-ar recunoaște efectul direct⁵³.

64. Prin urmare, a doua întrebare trebuie reformulată în următorul mod: cerința proporționalității sancțiunilor consacrată la articolul 20 din Directiva 2014/67 permite și/sau impune instanței naționale sau autorității administrative să completeze, fără să fie adoptată o nouă dispoziție de drept național, dispozițiile sancționatorii de drept național aplicabile în prezentul litigiu?

⁵² În versiunea originală în limba germană s-a folosit cuvântul „ergänzen”.

⁵³ Alternativ, în acest caz cea de a doua întrebare ar trebui reformulată pentru a se solicita stabilirea limitelor interpretării conforme în aceste cazuri și ar trebui ca răspunsul să fie negativ. Cel puțin în opinia noastră, ar fi dificil să se considere că reprezintă o situație de interpretare conformă înlăturarea unor părți din dispozițiile naționale care sunt incompatibile cu dreptul Uniunii și apoi (sau simultan) completarea dreptului intern cu dispoziții de drept al Uniunii care nu au fost introduse anterior de legiutorul național, modificându-se astfel în mod vădit conținutul normelor naționale. A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 ianuarie 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punctul 39), Hotărârea din 7 august 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punctul 40), sau Hotărârea din 24 iunie 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punctul 76 și următoarele).

65. Pentru a oferi un răspuns la această întrebare, vom aminti mai întâi poziția adoptată de Curte în Hotărârea Link Logistik cu privire la neaplicarea dreptului național contrar unor dispoziții de drept al Uniunii fără efect direct (1), precum și clarificarea ulterioară dată în acest sens de Marea Cameră a Curții în Hotărârea Popławski II (2)⁵⁴. În continuare, vom expune diferitele poziții ale instanțelor superioare austriece [Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) și Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională)] în urma Hotărârii Curții în cauza Maksimovic (3). Apoi, ne vom apleca asupra implicațiilor efectului direct al cerinței proporționalității sancțiunilor și ale eventualelor limitări existente în materie de sancțiuni (4). Vom încheia cu o observație de ordin mai general cu privire la terminologie și la nevoia relativ intuitivă de proporționalitate în situația înlăturării unei dispoziții în numele principiului proporționalității (5).

1. Poziția Curții în Hotărârea Link Logistik

66. Astfel cum s-a arătat mai sus, în Hotărârea Link Logistik, Curtea a statuat că articolul 9a din Directiva 1999/62 nu are efect direct⁵⁵.

67. Curtea a continuat prin a reaminti obligația statelor membre de a atinge rezultatul prevăzut de directivă, precum și principiul interpretării conforme cu dreptul Uniunii și limitele acestuia. Curtea a considerat însă că interpretarea conformă cu dreptul Uniunii nu era posibilă în cauza respectivă⁵⁶.

68. Totuși, chiar după ce a exclus atât efectul direct, cât și interpretarea conformă cu dreptul Uniunii a dreptului național, Curtea a concluzionat că „instanța națională are obligația să aplice integral dreptul Uniunii și să protejeze drepturile conferite de acesta particularilor, lăsând, dacă este nevoie, neaplicată orice dispoziție în măsura în care aplicarea acesteia, în împrejurările speței, ar conduce la un rezultat contrar dreptului Uniunii”⁵⁷.

69. Această afirmație este reiterată în dispozitivul hotărârii, în care se arată că „[c]erința proporționalității, prevăzută la articolul 9a de Directiva 1999/62 [...] *nu poate fi considerată ca având efect direct*” și că „[i]nstanța națională, în temeiul obligației sale de a lua toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea dispoziției menționate, trebuie să interpreteze dreptul național în mod conform cu aceasta sau, dacă o astfel de interpretare conformă nu este posibilă, *să lase neaplicată orice dispoziție națională în măsura în care aplicarea sa, în împrejurările speței, ar conduce la un rezultat contrar dreptului Uniunii*”⁵⁸.

2. Clarificarea ulterioară din Hotărârea Popławski II

70. La scurt timp după Hotărârea Link Logistik, Curtea, reunită în Marea Cameră, a pronunțat Hotărârea Popławski II. Această cauză a vizat posibilitatea de a lăsa neaplicate norme naționale contrare unei dispoziții a Deciziei-cadru 2008/909/JAI⁵⁹, un instrument care, în temeiul

⁵⁴ Hotărârea din 24 iunie 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, denumită în continuare „Popławski II”).

⁵⁵ Hotărârea Link Logistik, punctul 56. A se vedea de asemenea punctele 28-30 din prezentele concluzii.

⁵⁶ *Ibidem*, punctul 60.

⁵⁷ *Ibidem*, punctul 61.

⁵⁸ *Ibidem*, punctul 62 și dispozitivul hotărârii. Sublinierea noastră.

⁵⁹ Articolul 28 alineatul (2) din Decizia-cadru 2008/909/JAI a Consiliului din 27 noiembrie 2008 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce în cazul hotărârilor judecătorești în materie penală care impun pedepse sau măsuri privative de libertate în scopul executării lor în Uniunea Europeană (JO 2008, L 327, p. 27).

tratatului, este lipsit de efect direct⁶⁰. Ca atare, problema specifică ridicată a fost dacă o instanță națională poate, întemeindu-se exclusiv pe principiul supremației, să lase neaplicate norme naționale contrare unor dispoziții de drept al Uniunii care nu au efect direct.

71. Curtea a statuat că „o dispoziție de drept al Uniunii care este lipsită de efect direct nu poate fi invocată, ca atare, în cadrul unui litigiu care intră sub incidența dreptului Uniunii, pentru a înlătura aplicarea unei dispoziții naționale care i-ar fi contrară”⁶¹. În continuare, Curtea a clarificat că „obligația unei instanțe naționale de a lăsa neaplicată o dispoziție dreptului său intern contrară unei dispoziții a dreptului Uniunii, în cazul în care rezultă din supremația recunoscută acestei din urmă dispoziții, este totuși condiționată de efectul direct al dispoziției respective în litigiul cu care instanța menționată este sesizată. În consecință, instanța națională nu este ținută, exclusiv în temeiul dreptului Uniunii, să lase neaplicată o dispoziție a dreptului său național contrară unei dispoziții a dreptului Uniunii dacă această din urmă dispoziție este lipsită de efect direct”⁶².

72. Elementul central al acestei hotărâri a fost apoi confirmat de câteva ori în raport cu mai multe dispoziții de drept al Uniunii, altele decât cele ale deciziilor-cadru⁶³.

73. Prin urmare, Hotărârea Popławski II și jurisprudența subsecventă – mai multe dintre aceste hotărâri ulterioare fiind pronunțate de asemenea de Marea Cameră a Curții – *au tranșat* problema dacă neaplicarea dreptului național poate fi consecința exclusiv a supremației dreptului Uniunii sau a supremației acestuia corelate cu efectul direct al dispoziției de drept al Uniunii care trebuie aplicată.

74. Nu se poate bineînțeles ascunde faptul că problema făcea deja obiectul dezbaterilor de ceva vreme⁶⁴, existând diferite opțiuni și viziuni⁶⁵. Totuși, având în vedere statuările repetate și obligatorii ale completului extins al Curții care a soluționat problema, considerăm că această discuție este în prezent încheiată, cu siguranță în sfera judiciară.

⁶⁰ (Fostul) articol 34 alineatul (2) litera (b) TUE. A se vedea Hotărârea Popławski II, punctele 69-71.

⁶¹ Hotărârea Popławski II, punctul 62.

⁶² *Ibidem*, punctul 68.

⁶³ A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 161), Hotărârea din 19 decembrie 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punctul 42), Hotărârea din 14 mai 2020, Staatsanwaltschaft Offenburg (C-615/18, EU:C:2020:376, punctul 69), Hotărârea din 30 septembrie 2020, CPAS Liège (C-233/19, EU:C:2020:757, punctul 54), Hotărârea din 15 aprilie 2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, punctul 58), și Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 248).

⁶⁴ În ceea ce privește diferitele poziții din mediul academic referitoare la această dezbateri, a se vedea de exemplu: Lenaerts, K., și Corthaut, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law”, *European Law Review*, vol. 31, 2006, p. 287-315, la p. 301-311; Prechal, S., „Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union”, în Barnard, C., (ed.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, 2007, p. 35-69; Muir, E., „Of Ages in – and Edges of – EU Law”, *Common Market Law Review*, vol. 48, 2011, p. 39-62; sau Dougan, M., „Primacy and the Remedy of Disapplication”, *Common Market Law Review*, vol. 56, 2019, p. 1459-1508.

⁶⁵ De fapt, Concluziile avocatului general Campos Sánchez-Bordona, în cadrul cărora s-a susținut contrariul, au pledat în favoarea posibilității de a aplica remediul constând în a lăsa neaplicate normele care nu au efect direct în temeiul Hotărârii Link Logistik: a se vedea Concluziile avocatului general prezentate în cauza Popławski (C-573/17, EU:C:2018:957, punctul 117). A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2018:614, punctele 114-149), unde am sugerat în esență o abordare similară în privința neaplicării dreptului național incompatibil (numai) cu dispozițiile cartei.

3. Implicațiile pentru prezenta cauză: viziuni concurente la nivel național

75. La nivel național, instanțe diferite au viziuni divergente referitoare la semnificația practică pentru cauzele pendinte a deciziilor Curții referitoare la incompatibilitate în ceea ce privește câteva elemente ale sistemului de sancțiuni în discuție. Cea de a doua întrebare a instanței de trimitere se circumscrie acestor viziuni concurente.

76. Pe de o parte, există abordarea din hotărârea pronunțată de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă, Austria)⁶⁶. În cadrul unei cauze similare și ulterior pronunțării de către Curtea a Hotărârii Maksimovic, această instanță a statuat că, pentru a respecta dreptul Uniunii, numai anumite elemente ale dispoziției naționale ar trebui lăsate neaplicate. Ca urmare a acestei hotărâri, este încă posibil să se aplice sancțiuni, care sunt însă, potrivit acestei instanțe, conforme cu cerințele proporționalității.

77. În primul rând, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) a statuat că, pentru a respecta dreptul Uniunii, sintagma „pentru fiecare lucrător vizat” ar trebui lăsată neaplicată. Această sintagmă se regăsea la articolul 7i alineatul 4 din AVRAG, dar corespunde în esență sintagmei care figurează la articolul 26 alineatul 1 și la articolul 28 din LSD-BG, relevante în prezenta cauză⁶⁷.

78. Dacă înțelegem corect, prin lăsarea neaplicată a sintagmei „pentru fiecare lucrător vizat”, limitele impuse de dispozițiile naționale în privința fiecărui lucrător devin de aplicare generală, pentru toți lucrătorii vizați. Lăsarea neaplicată a sintagmei „pentru fiecare lucrător vizat” echivalează astfel nu doar cu reducerea considerabilă a quantumurilor potențiale ale amenzilor și cu introducerea unor limite clare ale quantumurilor permise, ci și cu introducerea unui maxim total, care lipsea din legislație și care a fost unul dintre factorii care au determinat Curtea să statueze că dispozițiile relevante de drept austriac sunt disproporționate⁶⁸.

79. În al doilea rând, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) a statuat de asemenea că amenzile minime prevăzute de lege nu ar mai trebui aplicate. În al treilea rând, aceasta a declarat că nu ar mai trebui aplicate pedepse privative de libertate în cazul neplății în conformitate cu articolul 16 din Legea privind contravențiile. Existența unor amenzi minime ca și posibilitatea de a aplica pedepse privative de libertate au constituit de asemenea elemente care au determinat Curtea să statueze că sancțiunile în discuție în Hotărârea Maksimovic au fost disproporționate⁶⁹. În al patrulea rând, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) a considerat că nu este necesar să se lase neaplicată dispoziția referitoare la contribuția la cheltuielile de judecată⁷⁰.

⁶⁶ Ra 2019/11/0033 din 15 octombrie 2019.

⁶⁷ Astfel cum a arătat guvernul austriac în cadrul argumentelor sale, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) a aplicat raționamentul referitor la articolul 7i din AVRAG în privința articolelor 26 și 28 din LSD-BG (hotărârile din 25 februarie 2020, 2018/11/0110, din 26 februarie 2020, 2020/11/0004, și din 27 aprilie 2020, 2019/11/0171).

⁶⁸ Hotărârea Maksimovic, punctul 42, Ordonanțele din 19 decembrie 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nepublicată, EU:C:2019:1108, punctul 36) și EX și alții (C-140/19, C-141/19 și C-492/19-C-494/19, nepublicată, EU:C:2019:1103, punctul 38).

⁶⁹ Punctele 43 și 45, Ordonanțele din 19 decembrie 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nepublicată, EU:C:2019:1108, punctul 37) și EX și alții (C-140/19, C-141/19 și C-492/19-C-494/19, nepublicată, EU:C:2019:1103, punctul 39). Elementul pedepselor privative de libertate nu a fost însă avut în vedere în cele două ordonanțe.

⁷⁰ În coroborare cu celelalte elemente, Curtea a decis deja că acest element era unul dintre factorii care au determinat caracterul disproporționat al sistemului. Hotărârea Maksimovic, punctul 44, și Ordonanțele din 19 decembrie 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nepublicată, EU:C:2019:1108, punctul 38) și EX și alții (C-140/19, C-141/19 și C-492/19-C-494/19, nepublicată, EU:C:2019:1103, punctul 40).

80. Așadar, ca o consecință a abordării *Verwaltungsgerichtshof* (Curtea Administrativă Supremă), este în continuare posibil ca autoritățile administrative să aplice sancțiuni, chiar dacă în mod considerabil reduse, care însă trebuie să fie conforme cu dreptul Uniunii.

81. Pornind de la răspunsul dat de Curte în Hotărârea *Link Logistik*, instanța de trimitere consideră hotărârea pronunțată de *Verwaltungsgerichtshof* (Curtea Administrativă Supremă) ca un caz de interpretare conformă cu dreptul Uniunii, observând în mod întemeiat că, dacă aceasta este situația, soluția propusă constituie o interpretare *contra legem*⁷¹. În aceste împrejurări, instanța solicită să se stabilească dacă soluția propusă de *Verwaltungsgerichtshof* (Curtea Administrativă Supremă) este conformă cu dreptul Uniunii. Mai exact, instanța de trimitere dorește să știe dacă este abilitată să aplice soluția dată de *Verwaltungsgerichtshof* (Curtea Administrativă Supremă) sau dacă, în lumina dispozitivului Hotărârii *Link Logistik*, singura posibilitate de care dispune este aceea de a lăsa complet neaplicate dispozițiile naționale contrare.

82. Pe de altă parte, instanța de trimitere a subliniat de asemenea că *Verfassungsgerichtshof* (Curtea Constituțională) pare să aibă un alt punct de vedere. Pronunțându-se asupra unei acțiuni constituționale formulate împotriva unei hotărâri a unei instanțe administrative de grad inferior referitoare la sancțiuni aplicate în temeiul dispozițiilor naționale în discuție, *Verfassungsgerichtshof* (Curtea Constituțională) s-a raportat la Hotărârea *Maksimovic* pentru a statua că dreptul de proprietate a fost încălcat⁷². După ce a amintit jurisprudența Curții, potrivit căreia instanța națională trebuie să aplice integral dreptul Uniunii, lăsând neaplicată, dacă este necesar, orice dispoziție contrară de drept intern, decizia instanței constituționale a anulat sancțiunile stabilite. Pentru a ajunge la această concluzie, *Verfassungsgerichtshof* (Curtea Constituțională) a arătat că aplicarea unor sancțiuni naționale incompatibile cu norme de drept al Uniunii cu efect direct echivalează cu aplicarea de sancțiuni în absența unui temei legal corespunzător⁷³.

83. Instanța de trimitere explică faptul că aceste decizii constituționale au fost interpretate de unele instanțe naționale în sensul că nu este permis în niciun caz să se continue aplicarea sancțiunilor în discuție. Nu se poate stabili niciun fel de sancțiune, până la adoptarea unei noi reglementări. Instanța de trimitere prezintă pozițiile *Verfassungsgerichtshof* (Curtea Constituțională) și *Verwaltungsgerichtshof* (Curtea Administrativă Supremă) ca fiind opuse.

84. Guvernul austriac a subliniat faptul că nu există nicio contradicție între jurisprudența *Verfassungsgerichtshof* (Curtea Constituțională) și cea a *Verwaltungsgerichtshof* (Curtea Administrativă Supremă).

85. Curtea nu are bineînțeles competența de a se pronunța asupra dreptului național și *a fortiori* de a arbitra între instanțele naționale în chestiuni privind dreptul național. Cu toate acestea, în măsura în care se referă la consecințele care rezultă din dreptul Uniunii, îndoielile instanței de trimitere ilustrează o binecunoscută dilemă: în situația unei dispoziții naționale contrare unei dispoziții de drept al Uniunii cu efect direct, singurul remediu disponibil este ca dispoziția de drept național să fie lăsată neaplicată în totalitate sau este posibil ca dreptul național să fie lăsată neaplicat parțial ori selectiv sau chiar să fie completat? În timp ce soluția adoptată de

⁷¹ A se vedea mai sus nota de subsol 53 din prezentele concluzii.

⁷² Decizia *Verfassungsgerichtshof* (Curtea Constituțională) din 27 noiembrie 2019, E 2047-2049/2019.

⁷³ Potrivit instanței de trimitere, *Verfassungsgerichtshof* (Curtea Constituțională) a anulat sancțiunile în alte câteva cauze, între care E 3530/2019 și alții, E 2893/2019 și alții, E 3530/2019 și alții, și E 2893/2019 și alții.

Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională) pare să urmeze prima variantă, jurisprudența Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) oferă un exemplu pentru cea de a doua variantă. În termeni simpli, ce înseamnă mai exact „a lăsa neaplicat”?

4. Implicațiile specifice ale efectului direct al cerinței proporționalității

86. Părțile interesate care au prezentat observații au adoptat poziții diferite cu privire la consecințele efectului direct al cerinței proporționalității consacrate la articolul 20 din Directiva 2014/67.

87. Comisia arată că dispoziția poate constitui temeiul pe care instanța să ajusteze sancțiunile în conformitate cu principiul proporționalității. Aceasta întrucât, în primul rând, articolul 20 din directivă impune ca statele membre să adopte sancțiuni pentru nerespectarea obligațiilor stabilite de directivă: omisiunea de a prevedea sancțiuni ar fi de asemenea contrară directivei. În al doilea rând, în ordonanțele sale, Curtea a declarat că normele naționale care prevăd sancțiuni pentru încălcarea obligațiilor stabilite de legislația muncii în discuție sunt adecvate pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de directivă⁷⁴. În al treilea rând, conflictul dintre dreptul Uniunii și dreptul național nu înseamnă în mod necesar că cel din urmă trebuie lăsat complet neaplicat: dreptul Uniunii completează dreptul național numai în măsura în care este necesar pentru a permite prevederea unei sancțiuni conforme cu cerința proporționalității. Referitor la acest aspect, Comisia consideră că instanțele austriece ar trebui chiar să continue aplicarea sancțiunilor cumulative, în măsura în care, potrivit jurisprudenței Curții⁷⁵, astfel de sancțiuni cumulative nu sunt în sine disproporționate.

88. În mod similar, guvernul austriac susține că neaplicarea în totalitate a dispozițiilor de drept național ar determina încălcarea dreptului Uniunii. Neaplicarea parțială a dispozițiilor naționale în discuție ar putea asigura în sine aplicarea sancțiunilor prevăzute de dreptul național de către autoritățile și instanțele naționale în conformitate cu cerințele dreptului Uniunii⁷⁶.

89. În schimb, guvernul polonez consideră că stabilirea unor sancțiuni penale în mod independent de modul de redactare a dispozițiilor naționale ar putea încălca principiul legalității: aceasta înseamnă că singura soluție posibilă este neaplicarea în totalitate a dispozițiilor naționale. În aceeași ordine de idei, guvernul ceh arată că o abordare potrivit căreia cuantumul sancțiunii nu este stabilit pe baza criteriilor prevăzute de lege, care pot fi cunoscute în prealabil de destinatarii reglementării, ci pe baza unor criterii stabilite ulterior de instanțe și autorități administrative, ar încălca principiul securității juridice.

90. Suntem de acord cu Comisia că efectul direct al principiului proporționalității nu ar trebui să determine în mod necesar neaplicarea *în totalitate* a dispozițiilor naționale privind sancțiunile. În opinia noastră, elementul-cheie în această privință este faptul că Curtea a declarat incompatibile cu dreptul Uniunii anumite elemente excesive ale regimului sancționator național. Curtea nu a

⁷⁴ Ordonanțele din 19 decembrie 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nepublicată, EU:C:2019:1108, punctul 32) și EX și alții (C-140/19, C-141/19 și C-492/19-C-494/19, nepublicată, EU:C:2019:1103, punctul 34).

⁷⁵ Hotărârea Maksimovic, punctul 41; a se vedea de asemenea Ordonanțele din 19 decembrie 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, nepublicată, EU:C:2019:1108, punctul 35) și EX și alții (C-140/19, C-141/19 și C-492/19-C-494/19, nepublicată, EU:C:2019:1103, punctul 37).

⁷⁶ Poziția guvernului austriac în legătură cu acest aspect este cumva deconcertantă, în special având în vedere că acest guvern a propus un răspuns la prima întrebare în sensul negării efectului direct al cerinței proporționalității și că răspunsul la cea de a doua întrebare nu se limitează la a fi un răspuns în subsidiar, ci plasează neaplicarea parțială în cadrul interpretării conforme. Cu toate acestea, similar instanței de trimitere, se poate prezuma în această privință că guvernul austriac pornește de la poziția problematică a Curții exprimată în Hotărârea Link Logistik.

declarat incompatibile sancțiunile în sine și cu atât mai puțin a afirmat că nu este posibilă sancționarea comportamentului ilicit care stă la baza acestor sancțiuni. Cu alte cuvinte, este dificil ca cerința *proporționalității sancțiunilor* să poată echivala cu cerința de a nu exista *nicio sancțiune*. Această propunere apare, la nivel teoretic desigur, ca fiind oarecum disproporționată.

91. Înțelegem însă preocupările evocate de instanța de trimitere în contextul particular al sancțiunilor penale, care conduc la alte preocupări referitoare la principiile legalității, securității juridice și egalității în fața legii și pe care le vom analiza în cele ce urmează.

a) Legalitate, securitate juridică și egalitate în fața legii în contextul aplicării sancțiunilor

92. Instanța de trimitere consideră că soluția care derivă din hotărârea Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) poate crea probleme în raport cu principiul legalității. Acest principiu este interpretat în sens foarte restrâns de Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională), în special în materie penală. În plus, astfel cum a subliniat instanța de trimitere, diferite instanțe administrative din Austria au interpretat în mod diferit hotărârile pronunțate de instanțele supreme austriece. Confruntată cu punctele de vedere diferite ale instanțelor administrative, instanța de trimitere face un rezumat al situației actuale pe care o califică ca fiind marcată de o jurisprudență inconsecventă și de insecuritate juridică. De asemenea, această instanță consideră că inconsecvențele din practica judiciară actuală sunt o cauză de îngrijorare din perspectiva principului egalității. Aplicarea sancțiunilor pe baza unui sistem de la caz la caz este necunoscută în sistemul de justiție austriac în general și în sistemul justiției penale în special.

93. Guvernul ceh a arătat că, în orice caz, nu se poate considera că articolul 20 din Directiva 2014/67 are efect direct, în scopul de a fi invocat împotriva unui particular. Jurisprudența Curții nu permite statelor membre să se întemeieze pe efectul direct al unei directive pentru a aplica sancțiuni pe baza dispozițiilor unei directive. De asemenea, acest guvern subliniază că, dacă fiecare instanță sau autoritate administrativă ar putea modela în mod creativ normele naționale, aceasta ar conduce în mod inevitabil la diferențe lipsite de o motivare obiectivă în privința cuantumurilor sancțiunilor stabilite.

94. În aceeași ordine de idei, guvernul polonez consideră că recunoașterea competenței fiecărei instanțe sau autorități de a adapta sancțiunile care se abat de la dispozițiile legale ar fi contrară cerințelor principului legalității. Guvernul polonez a susținut chiar că faptul că diferite instanțe au ajuns la interpretări diferite demonstrează că articolul 20 nu are efect direct.

95. Aceste argumente nu ne conving pentru următoarele motive.

96. Principiul *legalității* impune ca legea să definească în mod clar încălcările și sancțiunile aplicabile la momentul săvârșirii acțiunii sau inacțiunii incriminate. Această cerință este îndeplinită atunci când justițiabilul poate stabili, pe baza textului dispoziției pertinente și, dacă este cazul, cu ajutorul interpretării date acestui text în jurisprudență, care sunt acțiunile și omisiunile care angajează răspunderea sa penală⁷⁷. Aceste cerințe nu interzic însă clarificarea progresivă a normelor privind răspunderea penală prin interpretări jurisprudențiale, atât timp cât

⁷⁷ A se vedea de exemplu Hotărârea din 3 mai 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, punctul 50), Hotărârea din 31 martie 2011, *Aurubis Bulgaria* (C-546/09, EU:C:2011:199, punctul 42), și Hotărârea din 28 martie 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 162).

acestea sunt în mod rezonabil previzibile⁷⁸. În plus, partea referitoare la *lex mitior* a articolului 49 din cartă interzice aplicarea unor sancțiuni mai grele decât cele aplicabile la momentul săvârșirii faptei.

97. În opinia noastră, posibilitatea de a lăsa în parte neaplicate dispozițiile naționale, în măsura în care acestea sunt contrare dreptului Uniunii, și de a completa sau adăuga la textul de lege prin aplicarea directă a principiului proporționalității nu încalcă principiul legalității consacrat la articolul 49 din cartă.

98. În primul rând, încălcările și sancțiunile erau definite la momentul săvârșirii acțiunii incriminate. În consecință, justițiabilii puteau cunoaște consecințele comportamentului lor. Efectul direct al principiului proporționalității nu conduce la aplicarea de sancțiuni în temeiul unei directive transpuse incorect. Sancțiunile sunt clar întemeiate pe dreptul național, promulgat în mod legal și adus la cunoștința destinatarilor, iar nu pe directivă. Pentru acest motiv, jurisprudența Curții referitoare la imposibilitatea de a aplica direct directivele care atrag sau agravează răspunderea penală a particularilor⁷⁹ este pur și simplu nerelevantă în speță.

99. În al doilea rând, cerința proporționalității consacrată la articolul 20 din Directiva 2014/67 este temeiul pentru a *atenua* și corecta dispozițiile naționale prin efectul direct al cerinței proporționalității. Cu alte cuvinte, cerința proporționalității nu este temeiul stabilirii sau al agravării sancțiunilor, ci temeiul în care sunt *reduce* sancțiuni aplicate în mod legal, pentru a le reda compatibilitatea cu dreptul Uniunii.

100. În al treilea rând și încă o dată, Hotărârea Maksimovic prin care s-a declarat caracterul disproporționat al sancțiunilor și cele două ordonanțe ulterioare ale Curții nu aduc atingere validității dispozițiilor naționale aplicabile care prevăd sancțiunile. Prin urmare, incriminarea și sancționarea acestor încălcări rămân în mod vădit legale. Hotărârile Curții afectează numai anumite elemente specifice ale regimului sancționator național, care au fost declarate incompatibile din cauza caracterului lor disproporționat.

101. Există apoi preocupările relevate de instanța de trimitere în legătură cu jurisprudența divergentă a instanțelor administrative și cu consecințele negative pe care aceasta le-ar putea produce din punctul de vedere al *principiilor egalității și securității juridice*. Deși împărtășim pe deplin aceste preocupări, este greu să se sugereze că efectul direct al cerinței proporționalității sancțiunilor ar fi unica sau principala cauză a acestora.

102. Un anumit grad de nesiguranță în privința aplicării corecte în timp a normelor naționale declarate incompatibile cu dreptul Uniunii este astfel intrinsec modului de operare al sistemului judiciar difuz și descentralizat al Uniunii. De exemplu, spre deosebire de unele sisteme juridice naționale, în care declararea neconstituționalității de către (o) instanță națională determină anularea normelor naționale cu efect *erga omnes*, neaplicarea lor de către (oricare) instanță națională din cauza incompatibilității cu dreptul Uniunii poate fi supusă, într-un anumit termen, normelor de procedură și căilor de atac uzuale disponibile în dreptul național. Prin urmare, cu condiția ca problema să nu fie soluționată cu efect obligatoriu de către Curte, în calitatea sa de

⁷⁸ A se vedea Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 167 și jurisprudența citată).

⁷⁹ De exemplu, Hotărârea din 11 iunie 1987, Pretore di Salò (14/86, EU:C:1987:275, punctul 20), Hotărârea din 8 octombrie 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, punctul 13), Hotărârea din 3 mai 2005, Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2005:270, punctul 74), sau Hotărârea din 20 decembrie 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, punctul 56).

cel mai înalt for competent pentru interpretarea dreptului Uniunii, este posibil ca înainte de a fi unificate la nivel național de instanța de cel mai înalt grad să existe viziuni concurente ale diferitelor instanțe naționale cu privire la aceeași problemă.

103. Cu toate acestea, nu poate fi trecut cu vederea faptul că insecuritatea juridică și diversitatea în aplicarea la nivel național din speță sunt cauzate în mare parte de doi factori care își au originea în contextul național. În primul rând, astfel cum a subliniat în mod repetat instanța de trimitere, legiuitorul național a rămas în pasivitate. Se poate însă desigur prezuma că, dacă se dorește clarificarea incertitudinii privind domeniul de aplicare al sancțiunilor prevăzute la nivel național, este necesar ca legiuitorul național să își exercite această prerogativă, în scopul de a minimiza incertitudinea referitoare la aplicarea în timp care decurge din declararea incompatibilității.

104. În al doilea rând, chiar și în lipsa intervenției legiuitorului național, realizarea unei aplicări uniforme a dreptului național ar trebui asigurată în ultimă instanță în cadrul sistemului judiciar național organizat în general în mod ierarhic, în orice caz în cadrul tradiției juridice continentale. Sarcina de a unifica jurisprudența revine de regulă instanțelor superioare în cadrul competenței lor materiale. Cu toate acestea, la acest nivel, se pare că normele de competență naționale prevăd în esență opțiunea de a ataca o hotărâre a unei instanțe administrative de grad inferior în fața Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) sau a Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională)⁸⁰.

105. Dorim să subliniem în mod clar că acest lucru este posibil din punctul de vedere al dreptului Uniunii. Astfel, modul de organizare a instituțiilor judiciare și a procedurilor țin de opțiunea inițială a statului membru⁸¹. Totuși, ar fi puțin mai problematic dacă consecințele generate de astfel de opțiuni naționale (inacțiunea legiuitorului și inexistența efectivă a unei autorități judiciare care să poată unifica jurisprudența) ar fi prezentate drept consecințe ale potențialului efect direct al cerinței proporționalității sancțiunilor care decurge din dreptul Uniunii.

106. În sfârșit, dincolo de nivelul structural, rămâne însă problema potențialei incertitudini în ceea ce privește cuantumul exact al amenzii din fiecare caz concret. În contextul aplicării unei sancțiuni, chiar dacă s-ar adopta abordarea Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) ca punct de pornire, rămâne problema limitelor, de exemplu, ale unei amenzi care trebuie stabilite între 1 000 și 10 000 de euro sau, dacă s-ar anula minimumul, între 0 și 10 000 de euro. Este, așadar, posibil ca într-un anumit caz un făptuitor să fie sancționat cu o amendă totală de 100 de euro, iar un alt făptuitor cu o amendă de 5 000 de euro. Acest lucru ar putea astfel, la rândul său, să ridice problema egalității în fața legii.

107. Cu toate acestea, problema egalității poate apărea numai dacă cei doi făptuitori ar fi în situații identice. În acest caz, nu ar exista elemente de diferențiere. Acestea fiind spuse, realitatea tinde să aibă variabile infinite. De aceea, atunci când se prevăd amenzi sau sancțiuni în general, cel

⁸⁰ Astfel cum arată experiența din anumite sisteme europene care încearcă să opereze o distincție între aspecte de constituționalitate, pe de o parte, și (simple sau banale) aspecte de legalitate, pe de altă parte, în scopul stabilirii competenței, hotarul dintre cele două este foarte greu de reperat și imposibil de trasat în practică. Prezenta cauză este un exemplu viu în acest sens. Aceeași problemă de drept poate trece liber dintr-o parte în cealaltă și poate fi formulată ca un aspect de constituționalitate (încălcarea dreptului de proprietate ca urmare a unei sancțiuni) sau de legalitate (compatibilitatea deciziei naționale de stabilire a sancțiunii cu dreptul Uniunii). Pentru o discuție comparativă cu exemple din Germania, Spania, Republica Cehă, Slovacia sau Slovenia, a se vedea volumul editat de Ústavní soud (Curtea Constituțională, Republica Cehă), intitulat *The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint*, Linde, Praga, 2005. A se vedea de exemplu și *Bundesministerium der Justiz, Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission*, Moser, Bonn, 1998, p. 62-66.

⁸¹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 52), și Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 115).

puțin în dreptul modern⁸², în dreptul administrativ și penal nu se consideră că „orice se potrivește tuturor”, ci se prevăd limite în interiorul cărora organele administrative sau judiciare își pot exercita puterea discreționară.

108. Reiterând, astfel cum s-a observat în privința nucleului necondiționat al cerinței proporționalității sancțiunilor, „clar, precis și necondiționat” nu înseamnă că fiecare aspect este prevăzut dinainte în mod expres de lege. Un asemenea scenariu este pur și simplu nerealist. Însă ceea ce nu este prevăzut, trebuie cel puțin să poată fi invocat în fața unei instanțe⁸³.

109. În sinteză, considerăm că în prezenta cauză nu se ridică probleme nici din perspectiva principiului legalității sancțiunilor prevăzut la articolul 49 din cartă, nici din perspectiva cerințelor de securitate juridică în raport cu dreptul Uniunii.

110. Acestea fiind spuse, nu este mai puțin adevărat că adoptarea sancțiunilor din domeniul material al Directivei 2014/67 nu a fost complet armonizată de dreptul Uniunii. Prin urmare, sancțiunile aplicabile în această materie rămân în cadrul puterii discreționare a statelor membre. Existența acestora este astfel impusă de dreptul Uniunii (sunt necesare sancțiuni), însă elementele problematice specifice referitoare la întinderea (neproporțională) și aplicarea acestora trebuie să fie stabilite de statele membre.

111. În consecință, reamintind abordarea Curții în Hotărârea M.A.S. și M.B.⁸⁴, autoritățile și instanțele naționale ar trebui să aibă în această situație libertatea de a aplica standarde diferite (mai ridicate) pentru protecția drepturilor fundamentale. Aceasta ar putea eventual include viziuni mai stricte ale principiului legalității sancțiunilor, dacă o astfel de cerință există efectiv în dreptul național și se aplică în privința sancțiunilor prevăzute de dreptul național care nu sunt definite integral de dreptul Uniunii⁸⁵.

b) Proporționalitate în neaplicarea normelor naționale disproporționate?

112. Aprecierea Curții din Hotărârea Maksimovic și din ordonanțele ulterioare, prin care s-a declarat caracterul disproporționat al sancțiunilor prevăzute de legislația austriacă, s-a bazat pe o combinație de factori: (i) quantumul ridicat al amenzilor, (ii) cumulul nelimitat al acestor amenzi, (iii) existența unei limite inferioare a quantumului amenzilor sub care nu se poate coborî nici în cazurile în care nu se stabilește gravitatea deosebită a încălcării, (iv) faptul că, în cazul în care calea de atac este respinsă, persoana trebuie să plătească 20 % din quantumul amenzii cu titlu de contribuție la cheltuielile de judecată și (v) faptul că neplata amenzii poate determina înlocuirea acesteia cu o pedeapsă privativă de libertate⁸⁶.

⁸² În opoziție cu situațiile trecute de „condamnare fixă”, cunoscute pentru lipsa crasă de proporționalitate între faptă și sancțiune, generate de faptul că pentru anumite încălcări specifice nu se putea aplica decât o singură sancțiune, fără a exista nicio posibilitate de a adapta sau modela sancțiunea în funcție de împrejurările individuale ale cauzei – a se vedea de exemplu Concluziile noastre prezentate în cauza An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, punctul 56).

⁸³ A se vedea mai sus punctele 41 și 42 din prezentele concluzii.

⁸⁴ A se vedea Hotărârea din 5 decembrie 2017, M.A.S. și M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punctele 47-62).

⁸⁵ Pentru precizări în legătură cu limitele acestei posibilități și interpretarea condiției în jurisprudența referitoare la „supremația, unitatea și caracterul efectiv al dreptului Uniunii”, a se vedea Concluziile noastre recente prezentate în cauzele conexe Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție și alții (C-357/19 și C-547/19, EU:C:2021:170, punctele 145-156).

⁸⁶ Hotărârea Maksimovic și alții, punctele 42-45.

113. În acest context, considerăm că soluția Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) este pragmatică și totodată foarte elegantă. Dintr-un condei, această instanță a înlăturat mai multe elemente ale dispozițiilor naționale aplicabile. A introdus o limită maximă și a lăsat posibilitatea alegerii între diferite limite permise ale sancțiunilor. De asemenea, a coborât limita inferioară și a eliminat posibilitatea înlocuirii cu pedeapsa privativă de libertate în cazul neplății. Prin aceasta, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) a înlăturat diferite elemente ale sistemului de amenzi austriac, menținând totodată posibilitatea de a aplica sancțiuni până la modificarea legislației relevante de către legiuitor.

114. Trebuie să subliniem încă o dată faptul că dreptul Uniunii nu exclude aplicarea de sancțiuni pentru încălcările în discuție, dimpotrivă. Articolul 20 din Directiva 2014/67 prevede obligația de a adopta astfel de sancțiuni care trebuie să fie, desigur, proporționale, dar și cu efect de descurajare și efective. În plus, din perspectiva articolului 20 din această directivă, posibilitatea de a completa dreptul național este conformă cu obiectivele directivei, întrucât permite atingerea unui echilibru rezonabil între cerința proporționalității și cea a efectului de descurajare și a efectivității sancțiunilor.

115. În această privință, cerința proporționalității sancțiunilor, care este de asemenea consacrată la articolul 49 alineatul (3) din cartă, nu poate fi echivalată cu impunitatea, în măsura în care există un mod rezonabil de a adapta ordinea juridică națională cu respectarea principiului proporționalității. Înlăturarea posibilității aplicării oricăror sancțiuni numai în temeiul principiului proporționalității ar nesocoti complet necesitatea de a asigura atingerea obiectivului declarat la articolul 1 alineatul (1) din Directiva 2014/67 care constă în garantarea respectării unui nivel adecvat de protecție a drepturilor lucrătorilor detașați.

116. În sinteză, ar fi, așadar, oarecum paradoxal, cel puțin din perspectiva dreptului Uniunii, să se ajungă în numele principiului proporționalității la neaplicarea disproporționată a tuturor dispozițiilor de sancționare de drept național vizate, inclusiv acelea care nu au fost niciodată puse în discuție. Încă o dată, această afirmație nu exclude posibilitatea ca aceste alte dispoziții de drept național să devină daune colaterale ale unor viziuni naționale mai stricte asupra principiului legalității sau ca în alte cazuri să fie lăsate neaplicate prin asociere, întrucât nu ar mai putea fi aplicate independent.

117. Ceea ce se sugerează este doar că efectul direct al cerinței proporționalității nu impune neaplicarea în mod disproporționat a oricărei și a tuturor normelor naționale. Metaforic vorbind, operația care trebuie realizată în numele dreptului Uniunii ar trebui să semene mai mult cu o incizie chirurgicală decât cu un bombardament la sol.

5. O concluzie a dihotomiilor efectului direct: excludere, substituire ... sau simplă integrare?

118. De-a lungul timpului, în mediul academic s-a scris pe larg despre distincțiile și taxonomiile foarte detaliate ale diferitelor tipuri de efect direct introduse de Curte într-o cauză sau avute în vedere în alte cauze. În special, modul în care se diferențiază efectele de excludere și de substituție ale dispozițiilor de drept al Uniunii⁸⁷ în raport cu normele naționale contrare rămâne

⁸⁷ Pentru distincția originală, a se vedea Galmot, Y., și Bonichot, J-C., „La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national” 4(1), *Revue française de droit administratif*, 1988, p. 1-23.

obiectul unor discuții aprinse⁸⁸. În plus, chiar dacă Hotărârea Popławski II a rezolvat problema de început (neaplicare numai în considerarea supremației sau doar a supremației, și a efectului direct), problema subsecventă privind tipul și numărul exact al configurațiilor care pot apărea este cât se poate de actuală.

119. Nu este intenția noastră să contribuim aici la această discuție. Totuși, vom profita de această cauză pentru a sublinia relevanța practică limitată a acestor clasificări. După cum demonstrează prezenta cauză, linia de demarcație dintre, de exemplu, consecințele care au efect de excludere și de substituire ale efectului direct rămâne neclară în numeroase cauze. Delimitarea va depinde într-o foarte mare măsură de fiecare caz în parte și va fi mai mult o problemă de „autodeclarare” de către instanța relevantă decât o tranșare netă a problemei.

120. Astfel cum am rezumat în secțiunea anterioară, abordarea aleasă de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă) este deosebit de concludentă în această privință. Faptul că tehnica juridică utilizată este aceea a „neaplicării” depinde de textul și de structura dispozițiilor legale naționale, nefiind o consecință inevitabilă care emană din „esența” dispozițiilor de drept al Uniunii care conțin cerința proporționalității în sine.

121. De fapt, s-ar putea obține rezultate similare prin „integrarea” conținutului pozitiv al principiului proporționalității, pentru a obține o soluție legală prin substituire, mai degrabă decât prin excludere. Aceasta a fost de fapt propunerea noastră în cauza Link Logistik, în care modul în care era concepută norma națională (cuantumul fix al unei amenzi, indiferent de împrejurările proprii cauzei) nu ar fi permis unei instanțe naționale să ajungă la o soluție care să respecte principiul proporționalității prin simpla neaplicare a unor părți din legislația națională. Prin urmare, a fost necesar să se introducă elemente normative rezultate în urma aplicării criteriului proporționalității și inerente principiului proporționalității⁸⁹.

122. Acest contrast relevă că tipul de efect direct al aceleiași dispoziții de drept al Uniunii va depinde așadar în mod logic, de panorama juridică națională. Dacă în unele situații o dispoziție cu efect direct ar înlocui complet dispoziția națională contrară „înlăturată”, în alte situații va fi posibilă numai neaplicarea completă. Într-un număr mare de cazuri intermediare, conformitatea cu dreptul Uniunii poate presupune numai neaplicarea parțială sau neaplicarea elementelor normei naționale doar în măsura în care sunt contrare dispozițiilor de drept al Uniunii. În cele din urmă, neaplicarea completă sau parțială ar trebui de asemenea combinată cu interpretarea conformă cu dreptul Uniunii a „restului” dispozițiilor aplicabile sau al elementelor acestora.

123. În sinteză, categoria efectului direct în care se va regăsi o cauză va fi determinată de dreptul național, de structura cauzei respective și de nivelul de abstractizare ales. Adesea, același rezultat ar putea fi atins fie prin excluderea unei norme generale superioare, fie prin substituirea sau introducerea unei norme mai specifice în ordinea juridică națională.

124. De aceea, considerăm că problema dacă ceea ce trebuie făcut mai exact pe baza unei posibile dispoziții de drept al Uniunii cu efect direct este excluderea, substituirea sau altceva poate prezenta interes pedagogic sau academic. Acestea fiind spuse, astfel de clasificări nu ar trebui să

⁸⁸ A se vedea de exemplu Concluziile avocatului general Saggio prezentate în cauzele conexe Océano Grupo Editorial și Salvat Editores (C-240/98-C-244/98, EU:C:1999:620) și Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza Linster (C-287/98, EU:C:2000:3). A se vedea de asemenea printre altele Dougan, M., „When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy”, *Common Market Law Review*, 2007, vol. 44, p. 931-963; Wathélet, M., „Du concept de l'effet direct à celui de l'invocabilité au regard de la jurisprudence récente de la Cour de Justice” în Hoskins, M., și Robinson, W. (editori), *A True European: Essays for Judge David Edward*, Hart Publishing, Oxford, 2004, p. 367-389.

⁸⁹ A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, punctul 84 și următoarele).

controleze decizia dacă este sau nu este posibil efectul direct al unei dispoziții specifice de drept al Uniunii. În schimb, după ce s-a stabilit că norma Uniunii în discuție poate fi pur și simplu invocată în fața instanței, atenția ar trebui îndreptată asupra posibilelor consecințe ale efectului direct în cazul examinat și asupra protecției drepturilor individuale în cauză.

C. Răsturnarea Hotărârii Link Logistik

125. Dacă Curtea va fi de acord cu considerațiile din secțiunile A și B din prezentele concluzii, ar trebui să își reconsidere soluția din Hotărârea Link Logistik.

126. Astfel cum s-a explicat în secțiunea B a prezentelor concluzii, Hotărârea Popławski II a răsturnat implicit și parțial poziția Curții din Hotărârea Link Logistik. Numai dispozițiile naționale contrare prevederilor de drept al Uniunii cu efect direct pot fi lăsate neaplicate de instanțele și alte organisme naționale.

127. Care este situația poziției Curții din Hotărârea Link Logistik în legătură cu efectul direct al cerinței proporționalității? Astfel cum s-a explicat în detaliu în secțiunea A a prezentelor concluzii, există numeroase motive care susțin aprecierea că cerința proporționalității prevăzută la articolul 20 din Directiva 2014/67 are efect direct.

128. Mai mult, corecția foarte importantă adusă prin Hotărârea Popławski II cu privire la neaplicarea dreptului național contrar dreptului Uniunii afectează de asemenea balanța întregului raționament al Curții din Hotărârea Link Logistik. Această corecție afectează și aprecierea Curții în legătură cu efectul direct al cerinței proporționalității. În Hotărârea Link Logistik, Curtea a negat efectul direct al cerinței proporționalității, prevăzută la articolul 9a din Directiva 1999/62. Totuși, o parte a raționamentului care a condus la această concluzie s-a bazat probabil pe premisa greșită că neaplicarea dreptului național contrar dreptului Uniunii este posibilă în privința normelor fără efect direct. De fapt, Curtea a cerut instanței de trimitere să procedeze exact în acest mod⁹⁰.

129. În acest context, cum ar trebui să se procedeze în prezenta cauză? În opinia noastră, Hotărârea Link Logistik ar trebui în mod expres și deschis răsturnată de Marea Cameră a Curții.

130. Curtea nu a proclamat niciodată că este în mod formal ținută de doctrina *stare decisis*. Cu toate acestea, aderă în practică la această doctrină⁹¹. Nevoia de a trimite în mod consecvent la propriile precedente și de a asigura caracterul obligatoriu al jurisprudenței sale înseamnă că numai în cazuri rare Curtea recurge la răsturnarea expresă a jurisprudenței. Mai frecvent, Curtea operează prin diferențierea cauzei sau prin explicații retrospective ale jurisprudenței sale, astfel încât diferitele piese ale puzzle-ului se „îmbină” și sunt „clarificate”⁹².

⁹⁰ Hotărârea Link Logistik, punctul 62 și dispozitivul hotărârii.

⁹¹ A se vedea deja Slyn, G., „The Court of Justice of the European Communities”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 33, 1984, p. 409, la p. 423.

⁹² Pentru a cita un exemplu celebru, Hotărârea din 8 octombrie 1996, Dillenkofer și alții (C-178/94, C-179/94 și C-188/94-C-190/94, EU:C:1996:375, punctul 20 și următoarele), în care a raționalizat jurisprudența anterioară privind răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate particularilor ca urmare a încălcărilor dreptului Uniunii.

131. Practica din trecut a Curții de a reveni asupra deciziilor sale anterioare este variată⁹³. Cazurile de răsturnare expresă rămân rare. Chiar și în aceste puține ocazii, explicațiile Curții referitoare la motivele pe care s-a bazat adoptarea unei poziții diferite sunt relativ reduse. În unele cazuri, Curtea se limitează la a recunoaște precedentul divergent și la a semnală că adoptă o interpretare diferită⁹⁴. În alte cazuri, este evident că aceasta și-a schimbat opinia în considerarea împrejurărilor și argumentelor prezentate într-o cauză ulterioară⁹⁵ sau își clarifică poziția anterioară în lumina acestor noi considerații⁹⁶.

132. Curtea se îndepărtează mai deschis de jurisprudența anterioară în lumina evoluției constituționale sau a modificărilor aduse tratatului⁹⁷. Există însă mai multe cauze în care Curtea continuă să citeze ca „juridic valabile” hotărâri anterioare, cu toate că în noua decizie ajunge la o concluzie diferită⁹⁸. Numai în cazuri foarte rare Curtea reconsideră în mod expres interpretarea anterioară, analizează precedentul și explică motivele unei soluții diferite⁹⁹.

133. Considerăm că prezenta cauză ar trebui să fie una dintre aceste ocazii rare. Curtea ar trebui să profite de oportunitatea oferită de prezenta cauză pentru a reconsidera *în mod expres* valoarea aprecierii sale din Hotărârea Link Logistik, în special pentru următoarele motive.

134. *Primo*, este pur și simplu imposibil, cel puțin pentru noi, să diferențiem prezenta cauză de Hotărârea Link Logistik în scopul unei interpretări coerente a cerinței proporționalității, prevăzută atât la articolul 9a din Directiva 1999/62, cât și la articolul 20 din Directiva 2014/67.

135. Instanța de trimitere a făcut efortul de a releva diferențele dintre prezenta cauză și Hotărârea Link Logistik. Cu toate acestea, modul de redactare, finalitatea și contextul articolului 9a din Directiva 1999/62 și ale articolului 20 din Directiva 2014/67 fac imposibilă, în opinia noastră, stabilirea unor diferențe semnificative care ar da Curții posibilitatea de a ajunge la o concluzie diferită cu privire la cea din urmă dispoziție și de a lăsa nemodificată soluția din Hotărârea Link Logistik¹⁰⁰. În mod similar, o „clarificare” retrospectivă a ceea ce a intenționat să spună efectiv Curtea în Hotărârea Link Logistik ar risca să creeze o confuzie suplimentară, având în vedere îndepărtarea de la acest precedent care a avut loc deja prin Hotărârea Popławski II.

⁹³ În ceea ce privește discuțiile timpurii, a se vedea în special Concluziile avocatului general Roemer prezentate în cauza Țările de Jos/Înalta Autoritate (9/61, nepublicate, EU:C:1962:20, p. 242), Concluziile avocatului general Lagrange prezentate în cauzele conexe Da Costa și alții (28/62-30/62, nepublicate, EU:C:1963:2) sau Concluziile avocatului general La Pergola prezentate în cauza Sürül (C-262/96, EU:C:1998:610).

⁹⁴ A se vedea de exemplu Hotărârea din 3 aprilie 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe (28/67, EU:C:1968:17), cu privire la Hotărârea din 16 iunie 1966, Lütticke (57/65, EU:C:1966:34), și Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții (C-127/08, EU:C:2008:449), cu privire la Hotărârea din 23 septembrie 2003, Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491).

⁹⁵ A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 mai 1990, Parlamentul/Consiliul – Cernobil (C-70/88, EU:C:1990:217, punctul 16), cu privire la Hotărârea din 27 septembrie 1988, Parlamentul/Consiliul – Comitologie (302/87, EU:C:1988:461), sau Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905), cu privire la Hotărârea din 20 februarie 1979, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) (120/78, EU:C:1979:42).

⁹⁶ A se vedea de exemplu Hotărârea din 5 decembrie 2017, M.A.S. și M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punctul 28), cu privire la Hotărârea din 8 septembrie 2015, Taricco și alții (C-105/14, EU:C:2015:555).

⁹⁷ A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 martie 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169), cu privire la Hotărârea din 21 iunie 1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322), și Hotărârea din 21 iunie 1988, Brown (197/86, EU:C:1988:323).

⁹⁸ A se vedea de exemplu Hotărârile din 5 iunie 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390) și Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), cu privire la Hotărârea din 14 septembrie 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

⁹⁹ A se vedea Hotărârea din 17 octombrie 1990, HAG GF (C-10/89, EU:C:1990:359, punctul 10 și următoarele), și în special Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în această cauză (EU:C:1990:112) cu privire la Hotărârea din 3 iulie 1974, Van Zuylen (HAG I) (192/73, EU:C:1974:72).

¹⁰⁰ A se vedea de asemenea mai sus punctele 55-57 din prezentele concluzii.

136. *Secundo*, orice altă „clarificare” a poziției adoptate în Hotărârea Link Logistik riscă să creeze confuzie într-un domeniu al dreptului foarte sensibil și complex, care afectează unele dintre cele mai importante elemente ale ordinii juridice a Uniunii precum principiile efectului direct și al supremației, remediul neaplicării și efectele juridice specifice ale principiului proporționalității. Contradicția dintre Hotărârea Link Logistik și soluția dată de Marea Cameră în Hotărârea Popławski II face cu atât mai necesar un reviriment expres în prezenta cauză, cu atât mai mult atunci când divergența soluțiilor vizează interpretarea principiilor esențiale care guvernează raportul dintre ordinea juridică națională și ordinea juridică a Uniunii. Într-o astfel de situație, în care există o contradicție vădită cu soluția anterioară, Curtea ar trebui să analizeze deschis propria jurisprudență și să indice clar dacă și în ce măsură înțelege să revină asupra poziției sale juridice anterioare.

137. *Tertio*, faptul că precedentul care trebuie răsturnat este relativ recent poate fi regretabil, dar nu ar trebui să aibă în cele din urmă nicio importanță. Interpretarea corectă a dreptului Uniunii primează în fața acestor preocupări. De fapt, unele dintre cele mai cunoscute exemple de răsturnare de către Curte au avut loc după un timp relativ scurt de la pronunțarea precedentului răsturnat¹⁰¹. Acest lucru este de înțeles, având în vedere că o hotărâre a Curții suscită o discuție care are ca efect formularea de către instanțele naționale a unor întrebări ulterioare prin care furnizează Curții informații sau argumente suplimentare. În unele dintre aceste situații mai recente, în care i s-a solicitat în mod expres să își reconsidere poziția, Curtea a repartizat cazurile Marii Camere¹⁰². Astfel, atunci când precedentul care trebuie răsturnat datează de mai mulți ani sau chiar de decenii, un reviriment jurisprudențial nu este atât de problematic. Acesta poate fi explicat prin argumentul evoluției ordinii juridice a Uniunii¹⁰³.

138. *Quarto* și în sfârșit, având în vedere structura actuală a Curții, cine trebuie sesizat în vederea unui reviriment? Repetăm, este adevărat că nu există nicio regulă formală privind *stare decisis*. Astfel, diferitele camere ale Curții sunt libere să revină asupra precedentelor jurisprudențiale. În plus, granița delicată dintre reconsiderarea constructivă a hotărârilor anterioare, evoluția jurisprudenței și o deviere tacită fac dificilă crearea și punerea în aplicare a unei reguli formale privind trimiterea la Marea Cameră a oricărei cauze care implică un reviriment jurisprudențial.

139. Cu toate acestea, având în vedere structura instituțională actuală a Curții, în care Marea Cameră se bucură de un statut special, constituțional în cadrul Curții, precum și autoritatea corespunzătoare sporită în interiorul și exteriorul Curții, răsturnarea *intenționată* a precedentelor ar trebui să constituie una dintre prerogativele și funcțiile sale. Aceasta în special în situații precum prezenta, în care din punct de vedere rațional nu există pur și simplu loc pentru „diferențierea” sau „clarificarea” cauzei.

140. Astfel, ținând seama de necesitatea de a menține caracterul obligatoriu al jurisprudenței Curții, este recomandabil ca, în cazul în care s-a identificat o soluționare problematică, care ar trebui modificată, Marea Cameră a Curții ar trebui sesizată în mod preferențial cu respectiva

¹⁰¹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 22 mai 1990, Parlamentul/Consiliul – Cernobil (C-70/88, EU:C:1990:217), cu privire la Hotărârea din 27 septembrie 1988, Parlamentul/Consiliul – Comitologie (302/87, EU:C:1988:461), la numai 20 de luni distanță.

¹⁰² A se vedea de exemplu Hotărârile din 5 iunie 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390) și Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), cu privire la Hotărârea din 14 septembrie 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

¹⁰³ De exemplu, recent, Hotărârea din 18 noiembrie 2020, Syndicat CFTC (C-463/19, EU:C:2020:932), cu privire la Hotărârea din 12 iulie 1984, Hofmann (184/83, EU:C:1984:273) (pronunțată în plen).

cauză¹⁰⁴. Desigur, acest lucru nu exclude continuarea în paralel de către celelalte completuri ale Curții a experimentărilor intelectuale. Astfel, formațiuni de judecată mai ample și solemne sunt rar apte să găsească noi direcții. Acestea tind însă să fie foarte eficiente în alegerea cu efect obligatoriu a unei opțiuni dintre mai multe posibile.

141. În sfârșit, ar trebui să aibă loc o răsturnare intenționată *expresă*? Cu siguranță că da, în opinia noastră. Acestea fiind spuse, nu ne vom lansa aici într-o discuție amplă cu privire la toate argumentele posibile referitoare la virtuțile discursului juridic deschis și la imperativul unei justificări adecvate a unei decizii judiciare. În schimb, vom încheia cu observația că, într-adevăr, orice instanță supremă este preocupată de reputația și *seriozitatea* sa. Aceste elemente sunt esențiale pentru rolul și statutul său. Este, așadar, prin definiție puțin probabil ca o instanță supremă să se bucure că a fost în eroare, dacă poate apărea vreodată efectiv o asemenea situație¹⁰⁵. Existența, într-un sistem care se definește ca fiind bazat pe dialog judiciar, a unui partener de dialog care nu este niciodată în eroare poate fi probabil destul de surprinzătoare și ocazional frustrantă. În orice caz și în această privință, incapacitatea de a recunoaște propriile erori nu este un semn de dialog, nici de încredere veritabilă în sine și nici de autoritate.

V. Concluzie

142. Propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunalul Administrativ Regional din Stiria, Austria) după cum urmează:

- 1) Cerința proporționalității sancțiunilor, prevăzută la articolul 20 din Directiva 2014/67/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne, are efect direct.
- 2) În temeiul cerinței proporționalității sancțiunilor, prevăzută la articolul 20 din Directiva 2014/67, instanțele și autoritățile administrative naționale trebuie, în temeiul obligației lor de a adopta toate măsurile adecvate pentru a asigura implementarea acestei dispoziții, să lase neaplicate orice dispoziții naționale, dacă aplicarea acestora ar conduce la un rezultat contrar dreptului Uniunii, și, dacă este necesar, să completeze dispozițiile interne aplicabile cu criteriile cerinței proporționalității stabilite în jurisprudența Curții.

¹⁰⁴ În legătură cu necesitatea de a sesiza Marea Cameră cu o cauză în caz de reviriment, a se vedea Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Puffer (C-460/07, EU:C:2008:714, punctul 56). Pentru un exemplu practic recent, a se vedea Hotărârea din 9 iulie 2020, Santen (C-673/18, EU:C:2020:531), cu privire la Hotărârea din 19 iulie 2012, Neurim Pharmaceuticals (1991) (C-130/11, EU:C:2012:489).

¹⁰⁵ După cum a remarcat cu câțva timp în urmă într-o exprimare dureros nostimă domnul judecător Jackson în opinia concordantă în cauza Brown/Allen, 344 U. S. 443 (1953), la 540: „Nu suntem ultima instanță pentru că suntem infailibili, ci suntem infailibili numai pentru că suntem ultima instanță.”