



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șasea)

8 mai 2019\*<sup>i</sup>

„Trimitere preliminară – Articolul 49 TFUE – Articolul 15 alineatul (2) și articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor – Restricție – Decizie de închidere imediată a unei unități comerciale – Lipsa motivării – Motive imperative de interes general – Prevenirea săvârșirii unor infracțiuni împotriva persoanelor care practică prostituția – Protecția sănătății publice – Caracter proporțional al restricției privind libertatea de stabilire – Articolele 47 și 48 din Carta drepturilor fundamentale – Efectivitatea controlului jurisdicțional – Dreptul la apărare – Principiul general al dreptului la bună administrare”

În cauza C-230/18,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunalul Administrativ Regional din Tirol, Austria), prin decizia din 27 martie 2018, primită de Curte la 30 martie 2018, în procedura

**PI**

împotriva

**Landespolizeidirektion Tirol,**

CURTEA (Camera a șasea),

compusă din doamna C. Toader, președintă de cameră, domnii A. Rosas și M. Safjan (raportor), judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru PI, de A. Zelinka, Rechtsanwalt;
- pentru Landespolizeidirektion Tirol, de C. Schmalzl, în calitate de agent;
- pentru guvernul austriac, de G. Hesse, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de H. Krämer și de L. Malferrari, în calitate de agenți,

\* Limba de procedură: germana.

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,  
pronunță prezenta

### Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 15 alineatul (2), precum și a articolelor 41, 47 și 52 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între PI, pe de o parte, și Landespolizeidirektion Tirol (Direcția Regională de Poliție din Tirol, Austria, denumită în continuare „direcția regională”), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea închiderii unei unități comerciale administrate de PI.

### Cadrul juridic

#### *Dreptul Uniunii*

##### *Carta*

- 3 Articolul 15 din cartă, intitulat „Libertatea de alegere a ocupației și dreptul la muncă”, prevede:  
„(1) Orice persoană are dreptul la muncă și dreptul de a exercita o ocupație aleasă sau acceptată în mod liber.  
  
(2) Orice cetățean al Uniunii are libertatea de a-și căuta un loc de muncă, de a lucra, de a se stabili sau de a presta servicii în orice stat membru.  
  
[...]”
- 4 Explicațiile cu privire la cartă (JO 2007, C 303, p. 17) precizează, în ceea ce privește articolul 15 alineatul (2) din aceasta din urmă, că dispoziția menționată reia cele trei libertăți garantate la articolele 26, 45, 49 și 56 TFUE, și anume libera circulație a lucrătorilor, libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.
- 5 Potrivit articolului 16 din cartă, intitulat „Libertatea de a desfășura o activitate comercială”:  
„Libertatea de a desfășura o activitate comercială este recunoscută în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale.”
- 6 Explicațiile cu privire la cartă precizează, în ceea ce privește articolul 16 din aceasta, că dispoziția menționată se întemeiază pe jurisprudența Curții, care a recunoscut libertatea de a desfășura o activitate economică sau comercială și libertatea contractuală, precum și pe articolul 119 alineatele (1) și (3) TFUE, care recunoaște libera concurență.
- 7 Articolul 35 din cartă, intitulat „Protecția sănătății”, are următorul cuprins:  
„Orice persoană are dreptul de acces la asistența medicală preventivă și de a beneficia de îngrijiri medicale în condițiile stabilite de legislațiile și practicile naționale. [...]”

8 Articolul 41 din cartă, intitulat „Dreptul la bună administrare”, prevede:

„(1) Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.

(2) Acest drept include în principal:

(a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere;

(b) dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial;

(c) obligația administrației de a-și motiva deciziile.

[...]”

9 Articolul 47 din cartă, intitulat „Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil”, are următorul cuprins:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol.

Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. Orice persoană are posibilitatea de a fi consiliată, apărută și reprezentată.

[...]”

10 Articolul 48 din cartă, intitulat „Prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare”, prevede la alineatul (2):

„Oricărei persoane acuzate îi este garantată respectarea dreptului la apărare”.

11 Articolul 51 din cartă, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Dispozițiile prezentei carte se adresează instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, cu respectarea principiului subsidiarității, precum și statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. [...]”

12 Articolul 52 din cartă, intitulat „Întinderea și interpretarea drepturilor și principiilor”, prevede:

„(1) Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

(2) Drepturile recunoscute prin prezenta cartă care fac obiectul unor dispoziții prevăzute de tratate se exercită în condițiile și cu respectarea limitelor stabilite de acestea.

[...]

(7) Instanțele judecătorești ale Uniunii și ale statelor membre țin seama de explicațiile redactate în vederea orientării interpretării prezentei carte.”

*Directiva 2006/123/CE*

- 13 Articolul 4 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50), intitulat „Definiții”, are următorul cuprins:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

5. «stabilire» înseamnă exercitarea efectivă de către prestator a unei activități economice prevăzute la articolul 43 [CE], pentru o perioadă nedeterminată și cu ajutorul unei infrastructuri stabile de unde activitatea de prestare de servicii este asigurată în mod efectiv;

6) «regim de autorizare» înseamnă orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia;

[...]”

- 14 Capitolul III din această directivă, intitulat „Libertate de stabilire pentru prestatori”, conține, în secțiunea I, intitulată la rândul său „Autorizații”, articolele 9-13.

- 15 Articolul 9 din directiva menționată, intitulat „Regimuri de autorizare”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre nu impun ca accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia să se supună unui regim de autorizare decât în cazul în care sunt îndeplinite următoarele condiții:

(a) regimul de autorizare nu este discriminatoriu în ceea ce îl privește pe prestatorul în cauză;

(b) nevoia de un regim de autorizare se justifică printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) obiectivul urmărit nu poate fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă, în special din cauză că un control *a posteriori* ar avea loc prea târziu pentru a fi în mod real eficient.”

- 16 Articolul 10 din aceeași directivă, intitulat „Condiții de acordare a autorizației”, are, la alineatul (1) al acestuia, următorul cuprins:

„Regimurile de autorizare au la bază criteriile care îngăduiesc exercitarea competenței de apreciere a autorităților competente, pentru ca aceasta să nu fie utilizată într-o manieră arbitrară.”

- 17 Secțiunea 2, intitulată „Cerințe interzise sau supuse evaluării”, din capitolul III din Directiva 2006/123 cuprinde articolele 14 și 15 din aceasta.

### *Dreptul austriac*

- 18 Articolul 14 din Tiroler Landes-Polizeigesetz (Legea poliției Landului Tirol, LGBl. nr. 60/1976) din 6 iulie 1976, în versiunea rezultată în urma ultimei modificări (LGBl. nr. 56/2017) (denumită în continuare „Legea poliției”), intitulat „Interdicții”, prevede:

„Se interzice:

- a) tolerarea actelor sexuale săvârșite în scop comercial pe propriul corp sau săvârșirea de acte sexuale în scop comercial (prostituția) în afara localurilor de prostituție autorizate (articolul 15);

[...]”

- 19 Articolul 15 din legea menționată, intitulat „Autorizarea localurilor de prostituție”, prevede la alineatul (1):

„Un local de prostituție este un local în care se desfășoară activitatea de prostituție. Exploatarea unui local de prostituție se va face numai în mod autorizat (pe baza unei autorizații de funcționare ca local de prostituție).”

- 20 Articolul 19 din legea menționată, intitulat „Dispoziție penală”, are, la alineatul (2), următorul cuprins:

„Persoana care exploatează un local de prostituție fără autorizație, potrivit articolului 15, săvârșește o încălcare administrativă, care se pedepsește cu o amendă de până la 36 000 de euro sau cu închisoare de până la patru săptămâni, în caz de neplată a amenzii.”

- 21 Potrivit articolului 19a din aceeași lege, intitulat „Supravegherea și închiderea unui local de prostituție”:

„(1) În cazul în care, pe baza unor fapte concrete, există motive să se suspecteze că s-a săvârșit o încălcare a dispozițiilor administrative în sensul articolului 19 alineatul 1 sau 2, autoritățile și organele serviciului de siguranță publică sunt autorizate să [...] între în acest scop în clădirile și în spațiile care par să servească exercitării nelegale a prostituției. Proprietarii sau locatarii unor astfel de spații sau clădiri au obligația să permită accesul acestora. Se permite exercitarea directă a forței de constrângere.

[...]

(3) În cazul în care, pe baza unor fapte concrete, există motive să se suspecteze săvârșirea unei încălcări a dispozițiilor administrative în sensul articolului 19 alineatul 2, precum și continuarea exploatării nelegale a localului de prostituție, autoritatea va putea să ia măsurile necesare chiar și în lipsa unei proceduri prealabile, în scopul încetării exploatării localului de prostituție, în special închiderea pe loc a localului de prostituție.

(4) La cererea operatorului sau a proprietarului spațiilor utilizate ca local de prostituție, autoritatea are obligația să revoce, prin decizie, măsurile luate în temeiul alineatului 3, atunci când solicitantul:

- a) poate să prezinte autorizația de funcționare a localului de prostituție sau
- b) poate să garanteze că localul de prostituție nu își va relua activitatea după revocarea măsurilor luate în temeiul alineatului 3.”

## Litigiul principal și întrebările preliminare

- 22 PI, resortisantă bulgară, oferea servicii de masaj, în conformitate cu autorizația care i-a fost eliberată la 9 februarie 2011 de Stadtmagistrat Innsbruck (administrația municipală din Innsbruck, Austria). Aceasta exploata un salon de masaj situat în același oraș.
- 23 La 12 decembrie 2017, doi agenți de poliție din cadrul direcției regionale au efectuat un control în salonul de masaj al PI. Convinși fiind că, în acest salon, se ofereau servicii sexuale clienților, și anume masaje nud și masaje erotice, agenții respectivi au decis în aceeași zi, la ora 20.30, să închidă salonul menționat pe baza unei suspiciuni de încălcare a articolului 19 alineatul (2) din Legea poliției (denumită în continuare „decizia din 12 decembrie 2017”). În consecință, pe salonul în cauză au fost aplicate sigiliile oficiale.
- 24 PI a fost informată verbal cu privire la această decizie imediat înainte de închiderea salonului său. Nu i-a fost eliberată nicio confirmare a închiderii respective și nu a primit niciun document care să explice motivele adoptării deciziei menționate.
- 25 La 13 decembrie 2017, PI a mandatat un avocat în vederea apărării intereselor sale, iar în zilele următoare acesta a încercat în mod repetat să obțină accesul la dosarul poliției. Acest acces i-a fost însă refuzat pentru motivul că, în cazul unor măsuri administrative precum cele cărora le-a fost supusă PI, accesul nu era autorizat, având în vedere lipsa deschiderii unei proceduri penale împotriva sa.
- 26 La 14 decembrie 2017, PI a solicitat anularea deciziei din 12 decembrie 2017 și, la 29 decembrie 2017, direcția regională a hotărât să admită cererea respectivă. Decizia adoptată de această autoritate administrativă nu cuprindea o motivare cu privire la închidere sau motivele care au determinat anularea deciziei din 12 decembrie 2017.
- 27 La 18 decembrie 2017, PI a introdus în fața instanței de trimitere, Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunalul Administrativ Regional din Tirol, Austria), o acțiune având ca obiect constatarea nelegalității închiderii salonului său de masaj.
- 28 Întrucât direcția regională nu i-a comunicat înscrisurile și elementele de fapt relevante aferente cauzei, instanța de trimitere a procedat ea însăși la stabilirea acestor circumstanțe de fapt.
- 29 Această instanță arată că, în conformitate cu reglementarea națională, o decizie privind închiderea unei unități comerciale precum salonul de masaj al PI produce efecte imediat după adoptarea sa. Având în vedere că obiectivul acestei reglementări este combaterea prostituției ilegale, ar fi necesar ca autoritățile competente să poată adopta măsuri în cadrul competenței lor de a adresa somații și a prerogativelor lor coercitive.
- 30 O astfel de decizie ar putea fi anulată, la cererea persoanei interesate, fie de autoritatea administrativă, în speță direcția regională, cu efecte pentru viitor, fie de o instanță, în speță instanța de trimitere, care poate controla legalitatea acestei decizii.
- 31 Spre deosebire de alte proceduri naționale care implică exercitarea, de către autorități, a competenței lor de a adresa somații și a prerogativelor lor coercitive, reglementarea privind procedura în discuție în cauza principală nu ar impune însă ca autoritățile respective, ca urmare a exercitării acestei competențe, să își motiveze decizia în scris. Or, obligația de a motiva în scris o decizie luată în cadrul exercitării competenței menționate ar avea drept scop să constrângă autoritatea în cauză să verifice încă o dată legalitatea intervenției sale.
- 32 Instanța de trimitere apreciază că, în lipsa unui document scris care să prezinte motivele în susținerea deciziei adoptate de autoritatea competentă în cadrul unei proceduri precum cea în discuție în litigiul principal, destinatarul unei astfel de decizii este privat de posibilitatea de a consulta dosarul cauzei

sale, de a lua cunoștință de probele colectate de această autoritate și de a-și exprima punctul de vedere în această privință. Destinatarul respectiv ar putea lua cunoștință doar în mod indirect, cu ocazia unei acțiuni formulate împotriva măsurilor luate de autoritatea menționată, de motivele pentru care aceeași autoritate a suspectat săvârșirea unui act ilegal.

- 33 În plus, posibilitățile de contestare a deciziei în cauză nu ar fi suficiente.
- 34 Astfel, potrivit articolului 19a alineatul 4 din Legea poliției, revocarea, de către autoritatea competentă, a deciziei sale privind închiderea unității în cauză nu poate interveni decât în două situații, și anume atunci când destinatarul acestei decizii poate fie să prezinte o autorizație de funcționare a unui local de prostituție, fie să prezinte garanții că localul de prostituție nu își va relua activitatea după revocarea deciziei de închidere.
- 35 Cu toate acestea, în ceea ce privește decizia din 12 decembrie 2017, instanța de trimitere nu ar putea exercita în mod întemeiat un control al temeiniciei împrejurărilor de fapt aflate la originea acestei decizii, întrucât instanța menționată nu este competentă să aprecieze decât dacă un agent de poliție avea, în speță, motive temeinice să suspecteze existența unei activități ilegale.
- 36 În aceste condiții, Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunalul Administrativ Regional din Tirol) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 15 alineatul (2) din [cartă] trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții naționale precum articolul 19[a] alineatul 3 din [Legea poliției], care permite organelor unei autorități, chiar în lipsa unei proceduri administrative prealabile, să ia măsuri în exercitarea competenței lor de a adresa somații și a prerogativelor lor coercitive, în special să închidă pe loc un local, fără ca aceste măsuri să aibă doar un caracter provizoriu?
- 2) În lumina principiului egalității armelor și a principiului căii de atac efective, articolul 47 din cartă coroborat eventual cu articolele 41 și 52 din cartă trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții naționale precum articolul 19[a] alineatele 3 și 4 din [Legea poliției], care prevede măsuri *de facto*, în exercitarea competenței lor de a adresa somații și a prerogativelor lor coercitive, în special închiderea unor localuri, fără documentație și fără confirmare în raport cu persoana vizată?
- 3) În lumina principiului egalității armelor, articolul 47 din cartă coroborat eventual cu articolele 41 și 52 din cartă trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții naționale precum articolul 19[a] alineatele 3 și 4 din [Legea poliției], care prevede că, pentru anularea unor măsuri *de facto*, luate în exercitarea competenței lor de a adresa somații și a prerogativelor lor coercitive, care nu fac obiectul unei proceduri, în special închiderea unor localuri, este necesar ca persoana vizată de această măsură *de facto* să depună o cerere motivată de anulare a închiderii?
- 4) Având în vedere principiul căii de atac efective, articolul 47 din cartă coroborat cu articolul 52 din cartă trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții naționale precum articolul 19[a] alineatul 4 din [Legea poliției] care, în cazul unei măsuri coercitive *de facto* sub forma închiderii unor localuri, permite un drept de a solicita anularea doar în anumite condiții?”

### **Cu privire la întrebările preliminare**

#### ***Cu privire la admisibilitate***

- 37 În observațiile scrise, guvernul austriac susține că cea de a patra întrebare și, în parte, cea de a doua și cea de a treia întrebare sunt inadmisibile în măsura în care acestea se referă la articolul 19a alineatul 4 din Legea poliției, care prevăd că o autoritate competentă are posibilitatea de a anula măsurile în cauză.

- 38 Astfel, direcția regională ar fi retras măsura de închidere a salonului aparținând PI și ar fi dispus ridicarea sigiliilor oficiale aplicate pe salonul respectiv. În aceste condiții, dispoziția menționată la punctul precedent nu ar mai fi aplicabilă în cauza principală, care nu are ca obiect un control administrativ, ci un control judiciar al măsurilor respective.
- 39 În această privință, trebuie să se observe că, astfel cum reiese din dosarul prezentat Curții, procedura principală vizează controlul legalității deciziei din 12 decembrie 2017, prin care s-a dispus închiderea salonului aparținând PI, calea de atac împotriva deciziei menționate fiind introdusă înainte ca decizia să fie anulată, la 29 decembrie 2017, de direcția regională.
- 40 Trebuie amintit de asemenea, în această privință, că potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de relevanță. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate, precum și pentru a înțelege motivele pentru care instanța națională consideră că are nevoie de răspunsurile la aceste întrebări pentru a soluționa litigiul care se află pe rolul său (Hotărârea din 14 februarie 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punctul 48 și jurisprudența citată).
- 41 În prezenta cauză, trebuie să se constate că instanța de trimitere este cea mai în măsură să aprecieze existența, în raport cu dreptul național, a interesului de a exercita acțiunea al PI. Prin urmare, este necesar să se considere că a doua-a patra întrebare sunt admisibile.

### ***Observații introductive***

- 42 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte, instituite prin articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate. Astfel, misiunea Curții este aceea de a interpreta toate dispozițiile de drept al Uniunii care sunt necesare instanțelor naționale pentru a statua în cauzele cu care sunt sesizate, chiar dacă respectivele dispoziții nu sunt expres indicate în întrebările adresate de aceste instanțe (Hotărârea din 19 decembrie 2018, ALEX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, punctul 34 și jurisprudența citată).
- 43 În prezenta cauză, chiar dacă pe plan formal instanța de trimitere și-a limitat întrebarea la interpretarea articolului 15 alineatul (2), precum și a articolelor 41, 47 și 52 din cartă, această împrejurare nu împiedică Curtea să îi furnizeze toate elementele de interpretare a dreptului Uniunii care pot fi utile pentru soluționarea cauzei cu care este sesizată, indiferent dacă instanța menționată s-a referit sau nu la acestea în enunțul întrebării sale. În această privință, revine Curții sarcina de a extrage din ansamblul elementelor furnizate de instanța națională, în special din motivarea deciziei de trimitere, elementele de drept al Uniunii care necesită interpretare, având în vedere obiectul litigiului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2018, ALEX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, punctul 35 și jurisprudența citată).
- 44 Astfel cum reiese din dosarul prezentat Curții, PI, resortisantă bulgară, desfășoară în Austria o activitate independentă, și anume exploatarea unui salon de masaj.
- 45 În vederea soluționării acțiunii cu care este sesizată, instanța de trimitere urmărește să stabilească dacă dreptul Uniunii se opune unei reglementări naționale care prevede că o unitate comercială precum cea în discuție în litigiul principal poate fi închisă cu efect imediat printr-o decizie a unei autorități



naționale pentru motivul că suspectează exercitarea, în cadrul acestei unități, fără autorizația necesară, a unei activități de prostituție, fără să garanteze însă persoanei care exploatează unitatea respectivă respectarea anumitor drepturi procedurale.

- 46 În această privință, este necesar să se arate de la bun început că activitatea descrisă la punctul 44 din prezenta hotărâre constituie un serviciu în sensul articolului 575 TFUE, întrucât este exercitată pe teritoriul unui stat membru de o resortisantă a unui alt stat membru. În plus, exploatarea unui salon de masaj pe teritoriul unui alt stat membru intră în domeniul de aplicare al libertății de stabilire și al liberei prestări a serviciilor, în conformitate cu articolul 49 și următoarele TFUE.
- 47 Presupunând că activitatea PI include și exploatarea unei unități în cadrul căreia sunt oferite servicii de prostituție, trebuie amintit că prostituția constituie o prestare de servicii remunerată (Hotărârea din 20 noiembrie 2001, Jany și alții, C-268/99, EU:C:2001:616, punctul 49), în timp ce o activitate care constă în exploatarea unui local de prostituție ține de libertatea de stabilire, în sensul articolului 49 TFUE și al articolelor 9-15 din Directiva 2006/123, în cazul în care aceasta este exercitată de prestator pentru o perioadă nedeterminată și cu ajutorul unei infrastructuri stabile (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 octombrie 2015, Trijber și Harmsen, C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:641, punctele 67-77).
- 48 În măsura în care, prin urmare, ar rezulta, în speță, că activitatea PI este exercitată pentru o perioadă nedeterminată și cu ajutorul unei infrastructuri stabile, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere, această activitate ar ține de libertatea de stabilire, în sensul articolului 49 TFUE și al articolelor 9-15 din Directiva 2006/123.
- 49 Din decizia de trimitere reiese că reglementarea națională aplicabilă în cauza principală supune exercitarea prostituției cerinței unei autorizări.
- 50 În ceea ce privește Directiva 2006/123, ale cărei articole 9-13 prevăd condițiile pe care trebuie să le îndeplinească un regim de autorizare, trebuie să se constate că întrebările adresate în cadrul prezentei cereri de decizie preliminară nu privesc legalitatea regimului național care reglementează exercitarea activităților de prostituție ca atare, ci conformitatea cu dreptul Uniunii a unei măsuri de închidere a unei unități comerciale luate fără anumite garanții procedurale.
- 51 În aceste condiții, trebuie să se răspundă la întrebările adresate în raport cu articolul 49 TFUE, iar nu în raport cu Directiva 2006/123.
- 52 În ceea ce privește articolul 15 alineatul (2) din cartă, vizat de prima întrebare, acesta garantează în special libertatea de a se stabili sau de a presta servicii în orice stat membru.
- 53 Din Explicațiile cu privire la cartă, care, potrivit articolului 6 alineatul (1) al treilea paragraf TUE și articolului 52 alineatul (7) din cartă, trebuie luate în considerare în vederea interpretării acesteia, reiese că articolul 15 alineatul (2) din cartă reia cele trei libertăți garantate la articolul 26, precum și la articolele 45, 49 și 56 TFUE, și anume libera circulație a lucrătorilor, libertatea de stabilire și, respectiv, libera prestare a serviciilor.
- 54 În această privință, trebuie să se constate că, chiar dacă instanța de trimitere nu se referă, în cererea de decizie preliminară, la articolul 16 din cartă, reiese din jurisprudența Curții că această dispoziție face trimitere, printre altele, la articolul 49 TFUE, care garantează exercitarea libertății fundamentale de stabilire (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 februarie 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punctul 22).
- 55 Prin urmare, evocarea, în ceea ce privește libertatea de stabilire, a articolului 15 alineatul (2) din cartă implică, în contextul cauzei principale, aprecierea respectării acestei libertăți și în raport cu articolul 16 din această cartă.

- 56 În ceea ce privește articolul 41 din cartă, vizat de cea de a doua și de cea de a treia întrebare, trebuie observat că rezultă în mod clar din modul de redactare a dispoziției menționate că aceasta nu se adresează statelor membre, ci numai instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii (Hotărârea din 13 septembrie 2018, UBS Europe și alții, C-358/16, EU:C:2018:715, punctul 28 și jurisprudența citată). În consecință, articolul 41 din cartă nu este relevant în cauza principală.
- 57 Dispoziția amintită reflectă însă un principiu general al dreptului Uniunii potrivit căruia dreptul la bună administrare implică obligația administrației de a-și motiva deciziile (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iulie 2014, YS și alții, C-141/12 și C-372/12, EU:C:2014:2081, punctul 68). Obligația administrației de motivare a unei decizii într-un mod suficient de specific și de concret pentru a permite persoanei interesate să înțeleagă motivele măsurii individuale care îi cauzează prejudicii constituie astfel corolarul principiului respectării dreptului la apărare, principiu general al dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 noiembrie 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punctul 88, și Hotărârea din 11 decembrie 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 38).
- 58 Rezultă, așadar, din considerațiile de mai sus că, prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere urmărește în esență să se stabilească dacă articolul 49 TFUE, articolul 15 alineatul (2) și articolele 16, 47 și 52 din cartă, precum și principiul general al dreptului la bună administrare trebuie interpretate în sensul că, în împrejurări precum cele în discuție în litigiul principal, se opun unei reglementări naționale care prevede că o autoritate administrativă poate decide să închidă cu efect imediat o unitate comercială, pentru motivul că suspectează exercitarea, în cadrul acestei unități, a unei activități de prostituție fără autorizația impusă de reglementarea națională amintită, în măsura în care, în primul rând, nu impune ca o astfel de decizie să fie motivată, în fapt și în drept, în scris și comunicată destinatarului său, în al doilea rând, impune ca cererea formulată de destinatarul menționat prin care se urmărește anularea acestei decizii să fie, în schimb, motivată și, în al treilea rând, limitează motivele pe baza cărora autoritatea administrativă competentă poate anula decizia respectivă.

### *Cu privire la întrebări*

- 59 Conform unei jurisprudențe constante a Curții, constituie o restricție, în sensul articolului 49 TFUE, orice măsură națională care, chiar și atunci când se aplică fără discriminare pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, interzice, îngreunează sau face mai puțin atractivă exercitarea de către resortisanții Uniunii a libertății de stabilire garantate de tratat (Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Memoria și Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punctul 48 și jurisprudența citată).
- 60 În speță, o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede că o autoritate administrativă poate decide să închidă cu efect imediat o unitate comercială, pentru motivul că suspectează exercitarea, în cadrul acestei unități, a unei activități de prostituție fără autorizația impusă de reglementarea menționată, poate avea consecințe negative în ceea ce privește cifra de afaceri și continuarea activității profesionale, în special sub aspectul relației cu clienții care beneficiază de serviciile în cauză. Prin urmare, această reglementare este susceptibilă să împiedice sau să descurajeze persoane din alte state membre care doresc să se stabilească în landul Tirol (Austria) pentru a desfășura acolo o activitate profesională precum cea în discuție în cauza principală (a se vedea prin analogie Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, punctele 41-45).
- 61 În consecință, reglementarea respectivă constituie o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE.
- 62 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, o restricție privind libertatea de stabilire prevăzută la articolul 49 TFUE, dacă este aplicabilă fără discriminare pe motive de cetățenie sau de naționalitate, poate fi justificată de motive imperative de interes general, cu condiția ca aceasta să fie de natură să

asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Memoria și Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punctul 51 și jurisprudența citată).

- 63 Reiese de asemenea dintr-o jurisprudență constantă că drepturile fundamentale garantate de cartă au vocația de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii și că trebuie, astfel, să fie respectate atunci când o reglementare națională intră în domeniul de aplicare al acestui drept (Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punctul 62 și jurisprudența citată).
- 64 Aceasta este în special situația atunci când o reglementare națională este de natură să împiedice una sau mai multe dintre libertățile fundamentale garantate de tratat, iar statul membru în cauză invocă motive imperative de interes general pentru a justifica un astfel de obstacol. Într-o asemenea ipoteză, reglementarea națională respectivă nu va putea beneficia de excepțiile astfel prevăzute decât în cazul în care este conformă cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte (Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punctul 63 și jurisprudența citată).
- 65 În speță, în măsura în care reglementarea națională în discuție în litigiul principal constituie, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 61 din prezenta hotărâre, o restricție privind libertatea de stabilire, în sensul articolului 49 TFUE, aceasta implică de asemenea o limitare a exercitării libertății de a se stabili și a libertății de a desfășura o activitate comercială, consacrate la articolul 15 alineatul (2) și, respectiv, la articolul 16 din cartă.
- 66 În același timp, articolul 52 alineatul (1) din cartă admite că pot fi impuse restrângeri ale exercitării unor drepturi consacrate de aceasta în măsura în care aceste restrângeri sunt prevăzute de lege, respectă substanța acestor drepturi și libertăți și, prin respectarea principiului proporționalității, sunt necesare și răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți (Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punctul 70 și jurisprudența citată).
- 67 În speță, guvernul austriac susține că această reglementare națională este necesară pentru prevenirea activităților infracționale legate de prostituție, precum și pentru protecția sănătății umane.
- 68 Întrucât exercitarea prostituției nu este interzisă în landul Tirol, aceasta ar fi supusă unui control și unor limitări prevăzute în interesul general. În acest scop, reglementarea națională menționată ar supune activitatea respectivă unei autorizări. În plus, persoanele care o exercită ar fi supuse unor cerințe specifice în materie de sănătate și unui control regulat destinat detectării bolilor cu transmitere sexuală, inclusiv SIDA, precum și a tuberculozei.
- 69 Întrucât prostituția ilegală se sustrage controlului amintit, aceasta prezintă, în opinia guvernului menționat, un risc pentru sănătatea persoanelor care o exercită, pentru clienții lor, precum și, în general, pentru societate.
- 70 În această privință, trebuie amintit că prevenirea săvârșirii unor infracțiuni împotriva persoanelor care practică prostituția, în special traficul de persoane, prostituția forțată și prostituția minorilor, constituie un motiv imperativ de interes general (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 octombrie 2015, Trijber și Harmsen, C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:641, punctul 68).
- 71 În plus, rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții că protecția sănătății publice se numără printre motivele imperative de interes general recunoscute de dreptul Uniunii (Hotărârea din 1 martie 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punctul 57).

- 72 Protecția sănătății este garantată și prin articolul 35 din cartă, care prevede că orice persoană are dreptul de acces la asistența medicală preventivă și de a beneficia de îngrijiri medicale în condițiile stabilite de legislațiile și practicile naționale.
- 73 În speță, prestarea unor servicii care constau în practicarea unor activități de prostituție, chiar și pentru o perioadă scurtă, în cadrul unei unități comerciale neînregistrate și care, prin urmare, nu dispune de o autorizație acordată de o autoritate publică a unui stat membru, nu permite asigurarea unui control adecvat, de către autoritățile competente, al acestor activități în cadrul unității respective și este, în consecință, susceptibilă să crească riscul ca persoanele care își desfășoară activitatea în această unitate să fie victime ale unor infracțiuni.
- 74 De asemenea, prestarea serviciilor respective de către persoane care nu sunt supuse unor cerințe specifice în materie de sănătate și unui control regulat destinat să detecteze bolile cu transmitere sexuală este de natură să favorizeze riscurile atât pentru sănătatea persoanelor care practică prostituția, cât și a clienților acestora, întrucât este cert că bolile cu transmitere sexuală netratate provoacă o deteriorare a stării de sănătate și că faptul de a fi purtătorul unei boli cu transmitere sexuală netratată crește riscul de a contracta o altă boală.
- 75 În aceste condiții, restricția privind libertatea de stabilire pe care o implică o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care conferă unei autorități administrative competența de a decide să închidă cu efect imediat o unitate comercială pentru motivul că suspectează exercitarea, în cadrul acestei unități, a unei activități de prostituție fără autorizația impusă de reglementarea menționată, trebuie să fie considerată ca fiind justificată de motive imperative de interes general și de natură să asigure realizarea obiectivelor urmărite prin aceeași reglementare, și anume prevenirea săvârșirii unor infracțiuni împotriva persoanelor care practică prostituția, precum și protecția sănătății publice.
- 76 În aceste condiții, trebuie să se aprecieze dacă posibilitatea ca o autoritate administrativă națională să decidă închiderea cu efect imediat a unei unități comerciale pentru motivul că suspectează exercitarea, în cadrul acestei unități, a unei activități de prostituție fără autorizația impusă de reglementarea națională poate fi considerată proporțională în raport cu obiectivele menționate la punctul anterior.
- 77 În această privință, o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede că o autoritate administrativă poate decide să închidă cu efect imediat o unitate comercială pentru motivele menționate mai sus, ar putea, în principiu, să fie considerată ca fiind proporțională în raport cu obiectivele menționate. Cu toate acestea, în speță, reglementarea respectivă permite închiderea unei unități fără nicio motivare, în fapt și în drept, în scris și comunicată destinatarului său, impunând, în același timp, ca cererea de anulare a unei decizii privind această închidere să fie motivată de către persoana în cauză.
- 78 Reiese din jurisprudența Curții că efectivitatea controlului jurisdicțional garantat la articolul 47 din cartă impune ca persoana interesată să poată lua cunoștință de motivele pe care se întemeiază decizia luată în privința sa de o autoritate administrativă fie din cuprinsul deciziei înseși, fie dintr-o comunicare a acestor motive realizată la cererea sa, fără a aduce atingere puterii instanței competente de a solicita autorității în cauză să le comunice, pentru a-i permite să își apere drepturile în cele mai bune condiții posibile și să decidă în deplină cunoștință de cauză dacă este util să sesizeze instanța competentă, precum și pentru a-i permite pe deplin acesteia din urmă să exercite controlul legalității deciziei naționale în cauză (Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punctul 53, și, în acest sens, Hotărârea din 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punctul 84).
- 79 În plus, dreptul de a fi ascultat în orice procedură, care este consacrat la articolele 47 și 48 din cartă și care face parte integrantă din respectarea dreptului la apărare, principiu general al dreptului Uniunii, implică faptul că administrația acordă toată atenția necesară observațiilor prezentate de persoana

interesată, prin examinarea, cu atenție și cu imparțialitate, a tuturor elementelor relevante ale cauzei și prin motivarea deciziei sale în mod detaliat, obligația de motivare a unei decizii într-un mod suficient de specific și de concret pentru a permite persoanei interesate să înțeleagă motivele respingerii cererii sale constituind astfel corolarul principiului respectării dreptului la apărare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punctele 43, 45 și 48).

- 80 Obligația de a respecta dreptul la apărare al destinatarilor unor decizii care afectează în mod sensibil interesele acestora revine astfel, în principiu, administrațiilor statelor membre atunci când acestea adoptă măsuri care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii (Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 50).
- 81 Această cerință privind motivarea deciziilor autorităților administrative naționale are o importanță deosebită în contextul unei cauze precum cea din litigiul principal, în care trebuie să se aprecieze caracterul justificat și proporțional al unei restricții privind libertatea de stabilire, în sensul articolului 49 TFUE, precum și privind libertatea de a se stabili și de a desfășura o activitate comercială, consacrate la articolul 15 alineatul (2) și, respectiv, la articolul 16 din cartă.
- 82 Astfel, pe de o parte, revine instanțelor naționale sarcina să efectueze o apreciere globală a împrejurărilor referitoare la adoptarea și la punerea în aplicare a unei reglementări restrictive pe baza elementelor de probă furnizate de autoritățile competente ale statului membru, cu scopul de a demonstra existența unor obiective de natură să legitimizeze un obstacol în calea unei libertăți fundamentale garantate de Tratatul FUE și proporționalitatea acestuia (Hotărârea din 28 februarie 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, punctul 53 și jurisprudența citată).
- 83 Pe de altă parte, deși aceste instanțe pot avea obligația, în aplicarea normelor de procedură naționale, de a lua măsurile necesare pentru a favoriza administrarea unor asemenea probe, ele nu pot fi, în schimb, obligate să se substituie autorităților menționate pentru a furniza justificările pe care trebuie să le furnizeze aceste autorități. Dacă aceste justificări nu sunt furnizate din cauza lipsei sau a pasivității autorităților menționate, instanțele naționale trebuie să poată acționa în consecință cu o asemenea inacțiune (Hotărârea din 28 februarie 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, punctul 54).
- 84 În speță, reglementarea națională, în măsura în care nu impune ca decizia prin care se dispune închiderea cu efect imediat a unei unități comerciale precum cea în discuție în litigiul principal să fie motivată corespunzător, în fapt și în drept, în scris și comunicată destinatarului său, nu îndeplinește cerințele impuse de jurisprudența menționată la punctele 78-83 din prezenta hotărâre.
- 85 Astfel, respectiva reglementare nu garantează posibilitatea ca destinatarul acestei decizii să ia cunoștință de motivele pe care aceasta se întemeiază, pentru a-i permite să își apere drepturile și să decidă dacă este util să sesizeze instanța competentă. Astfel, în speță, aceeași reglementare nu permite să se asigure efectivitatea controlului jurisdicțional și respectarea dreptului la apărare, garantate de articolele 47 și 48 din cartă și de principiile generale de drept al Uniunii.
- 86 În ceea ce privește cerința, prevăzută de reglementarea națională în discuție în litigiul principal, potrivit căreia orice cerere de anulare a unei decizii de închidere a unei unități trebuie să fie justificată în mod corespunzător de persoana vizată, trebuie să se constate că respectiva cerință este disproporționată având în vedere faptul că această reglementare nu prevede, în schimb, obligația de a motiva o astfel de decizie.
- 87 În această privință, a impune destinatarului unei decizii administrative să își motiveze cererea de anulare a acestei decizii, în condițiile în care aceasta din urmă nu este ea însăși motivată, aduce atingere dreptului destinatarului în cauză la o cale de atac efectivă și la un proces echitabil, precum și dreptului său la apărare.

- 88 În ceea ce privește limitarea, prevăzută la articolul 19a alineatul 4 din Legea poliției, a motivelor care pot justifica anularea, de către un organ administrativ, a deciziei privind închiderea unei unități comerciale, trebuie amintit că această decizie poate fi anulată atunci când destinatarul său poate fi să prezinte o autorizație de funcționare a unui local de prostituție, fie să garanteze că localul de prostituție nu își va relua activitatea după revocarea măsurilor luate.
- 89 Presupunând că această dispoziție din Legea poliției se aplică în litigiul principal, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere, nu rezultă că limitarea menționată la punctul anterior este disproporționată în raport cu obiectivele urmărite de o asemenea lege, și anume prevenirea săvârșirii unor infracțiuni împotriva persoanelor care practică prostituția, precum și protecția sănătății publice.
- 90 Astfel, având în vedere că, astfel cum s-a constatat la punctele 73-75 din prezenta hotărâre, posibilitatea de a închide cu efect imediat o unitate comercială pentru motivul că autoritatea competentă suspectează exercitarea, în cadrul acestei unități, a unei activități de prostituție fără autorizația necesară în acest scop este justificată de obiectivele menționate, limitarea prevăzută la articolul 19a alineatul 4 din Legea poliției trebuie să fie considerată o consecință logică a interdicției, prevăzută de reglementarea în cauză, a funcționării unui local de prostituție fără o astfel de autorizație.
- 91 Ținând seama de ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 49 TFUE, articolul 15 alineatul (2) și articolele 16, 47 și 52 din cartă, precum și principiul general al dreptului la bună administrare trebuie interpretate în sensul că, în împrejurări precum cele în discuție în litigiul principal, se opun unei reglementări naționale care prevede că o autoritate administrativă poate decide să închidă cu efect imediat o unitate comercială pentru motivul că suspectează exercitarea, în cadrul acestei unități, a unei activități de prostituție fără autorizația impusă de reglementarea respectivă, în măsura în care aceasta din urmă, pe de o parte, nu impune ca o astfel de decizie să fie motivată, în fapt și în drept, în scris și comunicată destinatarului său și, pe de altă parte, impune ca o cerere formulată de destinatarul menționat, având ca obiect anularea aceleiași decizii, să fie, în schimb, motivată.

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

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

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

**Articolul 49 TFUE, articolul 15 alineatul (2) și articolele 16, 47 și 52 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și principiul general al dreptului la bună administrare trebuie interpretate în sensul că, în împrejurări precum cele în discuție în litigiul principal, se opun unei reglementări naționale care prevede că o autoritate administrativă poate decide să închidă cu efect imediat o unitate comercială pentru motivul că suspectează exercitarea, în cadrul acestei unități, a unei activități de prostituție fără autorizația impusă de reglementarea respectivă, în măsura în care aceasta din urmă, pe de o parte, nu impune ca o astfel de decizie să fie motivată, în fapt și în drept, în scris și comunicată destinatarului său și, pe de altă parte, impune ca cererea formulată de destinatarul menționat, având ca obiect anularea aceleiași decizii, să fie, în schimb, motivată.**

Semnături

i — Prezentul text a făcut obiectul unor modificări de ordin lingvistic ulterior primei publicări.