

HOTĂRÂREA CURȚII

DIN 21 IUNIE 1974<sup>1</sup>

**Jean Reyners**

**împotriva Statului belgian**

**(cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare,**

**formulată de Conseil d'Etat din Belgia)**

„Dreptul de stabilire”

**Cauza 2/74**

În cauza 2/74,

având ca obiect cererea adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către Conseil d'Etat din Belgia, pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe între

JEAN REYNERS, doctor în drept, administrator de societăți, cu domiciliul la Woluwe-Saint-Lambert (Bruxelles),

și

STATUL BELGIAN, reprezentat de ministrul Justiției,

parte intervenientă: ORDRE NATIONAL DES AVOCATS DE BELGIQUE,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 52 și 55 din Tratatul CEE, cu privire la Decretul regal din 24 august 1970 care prevede o derogare de la condiția cetățeniei prevăzută la articolul 428 din Codul judiciar, cu privire la titlul și exercitarea profesiei de avocat,

CURTEA,

compusă din domnii R. Lecourt, președinte, A. M. Donner, M. Sørensen, președinți de cameră, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (raportor), H. Kutscher, C. O Dálaigh și A. J. Mackenzie Stuart, judecători,

---

<sup>1</sup> Limba de procedură: franceza.

avocat general: domnul H. Mayras

grefier: domnul A. Van Houtte

pronunță prezenta

## HOTĂRÂRE

- 1 Prin hotărârea din 21 decembrie 1973, primită la grefa Curții la 9 ianuarie 1974, Conseil d'Etat din Belgia a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, două întrebări privind interpretarea articolelor 52 și 55 din Tratatul CEE referitoare la dreptul de stabilire, în legătură cu exercitarea profesiei de avocat.
- 2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unei acțiuni introduse de un resortisant olandez, posesor al diplomei legale în temeiul căreia în Belgia se acordă accesul la profesia de avocat, care a fost exclus din această profesie pe motivul cetățeniei sale, ca urmare a Decretului regal din 24 august 1970 privind titlul și exercitarea profesiei de avocat (Moniteur belge, 1970, p. 9060).

Cu privire la interpretarea articolului 52 din Tratatul CEE

- 3 Conseil d'Etat întreabă dacă articolul 52 din Tratatul CEE este, de la sfârșitul perioadei de tranziție, o „dispoziție direct aplicabilă”, și aceasta în pofida absenței directivelor prevăzute la articolele 54 alineatul (2) și 57 alineatul (1) din tratat.
- 4 Guvernele belgian și irlandez au susținut, pentru motive în mare parte concordante, că articolul 52 nu are un astfel de efect.
- 5 Considerat în contextul capitolului referitor la dreptul de stabilire, la care se face trimitere în mod expres prin termenii „în cadrul dispozițiilor următoare”, acest articol nu ar constitui, dată fiind complexitatea materiei, decât enunțarea unui simplu principiu, a cărui punere în aplicare este în mod necesar subordonată unui ansamblu de dispoziții complementare, atât comunitare, cât și naționale, prevăzute de articolele 54 și 57.
- 6 Forma aleasă de tratat pentru aceste acte de punere în aplicare - stabilirea unui „program general”, pus în aplicare, la rândul său, printr-un ansamblu de directive - confirmă absența efectului direct al articolului 52.
- 7 Instanța nu are competența de a exercita o putere de apreciere, rezervată instituțiilor legislative ale Comunității și ale statelor membre.
- 8 Această argumentare a fost susținută pe fond de Guvernele Marii Britanii și luxemburghez, precum și de Ordre national des avocats de Belgique, parte intervenientă în acțiunea principală.

- 9 Reclamantul în acțiunea principală, la rândul său, afirmă că în cazul său nu este în discuție decât o discriminare pe motiv de cetățenie, din cauza faptului că este supus unor condiții de acces la profesia de avocat care nu sunt aplicabile resortisanților belgieni.
- 10 În această privință, articolul 52 constituie o prevedere clară și completă, care poate avea un efect direct.
- 11 Guvernul german, susținut pe fond de guvernul olandez, făcând referire la hotărârea pronunțată de Curtea de Justiție la 16 iunie 1966 în cauza 57/65, Lütticke (Recueil 1966, p. 293), consideră că prevederile care impun statelor membre o obligație pe care acestea trebuie să o îndeplinească într-un termen determinat devin direct aplicabile atunci când, la expirarea acestui termen, obligația nu a fost îndeplinită.
- 12 La sfârșitul perioadei de tranziție, statele membre nu mai au, așadar, posibilitatea de a menține restricții în calea libertății de stabilire, articolul 52 având, începând cu această perioadă, caracterul unei prevederi prin ea însăși completă și perfectă din punct de vedere juridic.
- 13 În aceste condiții, „programul general” și directivele prevăzute la articolul 54 nu ar avea importanță decât pe parcursul perioadei de tranziție, libertatea de stabilire fiind pe deplin realizată la sfârșitul acestei perioade.
- 14 Comisia, în pofida îndoielilor pe care le are cu privire la efectul direct al prevederii supuse interpretării – atât în ceea ce privește trimiterea de către tratat la „programul general” și la directivele de punere în aplicare, cât și în privința conținutului anumitor directive de liberalizare care au fost deja adoptate, care nu realizează în toate privințele o egalitate de tratament perfectă – consideră, cu toate acestea, că articolul 52 are, cel puțin, un efect direct parțial, în măsura în care interzice în mod specific discriminările pe motiv de cetățenie.
- 15 Articolul 7 din tratat, care face parte din „princiipiile” Comunității, prevede că, în domeniul de aplicare al tratatului și fără a aduce atingere dispozițiilor specifice pe care acesta le prevede, „este interzisă orice discriminare pe motiv de cetățenie”.
- 16 Articolul 52 asigură punerea în aplicare a acestei prevederi generale în domeniul specific al dreptului de stabilire.
- 17 Prin cuvintele „în cadrul dispozițiilor următoare”, se face trimitere la ansamblul capitolului referitor la dreptul de stabilire care trebuie, în consecință, să fie interpretat în acest cadru general.
- 18 După ce a indicat că „restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul unui alt stat membru se elimină treptat, pe parcursul perioadei de tranziție”, articolul 52 enunță principiul director în materie, prevăzând că libertatea de stabilire presupune dreptul de avea acces la activități independente și la exercitarea acestora „în condițiile definite de legislația țării de stabilire pentru propriii săi resortisanți”.

- 19 În vederea realizării treptate a acestui obiectiv pe parcursul perioadei de tranziție, articolul 54 prevede elaborarea de către Consiliu a unui „program general” precum și, pentru punerea în aplicare a acestui program, a unor directive destinate să realizeze libertatea de stabilire pentru diferitele activități în cauză.
- 20 În afara acestor măsuri de liberalizare, articolul 57 prevede directive menite să asigure recunoașterea reciprocă a diplomelor, a certificatelor și a altor titluri și, în general, coordonarea legislațiilor în materie de stabilire și de exercitare a activităților independente.
- 21 Din cele menționate anterior reiese că, în sistemul capitolului referitor la dreptul de stabilire, „programul general” și directivele prevăzute de tratat au scopul de a îndeplini două funcții, prima fiind de a elimina, pe parcursul perioadei de tranziție, obstacolele care se opun realizării libertății de stabilire, cea de-a doua constând în introducerea în legislația statelor membre a unui ansamblu de dispoziții destinate să faciliteze exercitarea efectivă a acestei libertăți, în vederea favorizării întrepătrunderii economice și sociale în cadrul Comunității în domeniul activităților independente.
- 22 Acest al doilea obiectiv vizează, pe de o parte, unele dintre dispozițiile articolului 54 alineatul (3), în special cu privire la colaborarea între autoritățile naționale competente și adaptarea procedurilor și a practicilor administrative și, pe de altă parte, ansamblul dispozițiilor articolului 57.
- 23 Efectul prevederilor articolului 52 trebuie să fie stabilit în cadrul acestui sistem.
- 24 Principiul tratamentului național constituie una dintre dispozițiile juridice fundamentale ale Comunității.
- 25 În condițiile în care face trimitere la un ansamblu de prevederi legislative aplicate efectiv de țara de stabilire propriilor săi resortisanți, acest principiu poate, în esență, să fie invocat în mod direct de către resortisanții tuturor celorlalte state membre.
- 26 Prevăzând că libertatea de stabilire trebuie realizată la sfârșitul perioadei de tranziție, articolul 52 impune astfel o obligație de rezultat precisă, a cărei executare trebuie să fie facilitată, dar nu și condiționată, de punerea în aplicare a unui program de măsuri progresive.
- 27 Faptul că acest caracter progresiv nu a fost respectat lasă obligația în sine intactă, după termenul prevăzut pentru îndeplinirea sa.
- 28 Această interpretare este conformă cu articolul 8 alineatul (7) din tratat, în conformitate cu care expirarea perioadei de tranziție constituie termenul maxim pentru intrarea în vigoare a ansamblului de norme prevăzute de tratat și pentru punerea în aplicare a ansamblului de măsuri pe care le necesită stabilirea pieței comune.
- 29 Nu poate fi invocată, împotriva unui astfel de efect, neîndeplinirea obligațiilor Consiliului de a adopta directivele prevăzute la articolele 54 și 57, și nici faptul că unele dintre

directivele efectiv adoptate nu au îndeplinit pe deplin obiectivul de nediscriminare indicat la articolul 52.

- 30 Într-adevăr, după expirarea perioadei de tranziție, directivele prevăzute de capitolul referitor la dreptul de stabilire au devenit inutile pentru punerea în aplicare a principiului tratamentului național, acesta fiind de acum înainte consacrat, cu efect direct, chiar de tratat.
- 31 Totodată, aceste directive nu și-au pierdut tot interesul, deoarece ele păstrează un domeniu de aplicare important în cadrul măsurilor destinate să favorizeze exercitarea efectivă a dreptului de liberă stabilire.
- 32 În consecință, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată în acest sens că, de la sfârșitul perioadei de tranziție, articolul 52 din tratat este o prevedere direct aplicabilă, chiar în pofida absenței, într-un domeniu determinat, a directivelor prevăzute la articolele 54 alineatul (2) și 57 alineatul (1) din tratat.

Cu privire la interpretarea articolului 55 primul paragraf din Tratatul CEE

- 33 Conseil d'Etat solicită, de asemenea, să se precizeze ce trebuie să se înțeleagă, în articolul 55 primul paragraf, prin „activitățile care sunt asociate în acest stat, chiar și cu titlu ocazional, exercitării autorității publice”.
- 34 Trebuie să se știe, mai precis, dacă în cadrul unei profesii precum cea de avocat sunt exceptate de la aplicarea capitolului referitor la dreptul de stabilire numai activitățile inerente acestei profesii, care implică exercitarea autorității publice, sau dacă această profesie este exceptată în ansamblul său, pe motivul că include activități care implică exercitarea acestei autorități.
- 35 Guvernul luxemburghez și Ordre national des avocats de Belgique consideră că profesia de avocat, în ansamblul său, nu intră în sfera reglementărilor din tratat privind dreptul de stabilire, din motiv că aceasta este legată organic de funcționarea serviciului public al justiției.
- 36 Această situație ar rezulta atât din organizarea legală a baroului, care implică un ansamblu de condiții de admitere și o disciplină riguroasă, cât și din funcțiile îndeplinite de avocat în cadrul procedurii judiciare la care participarea sa este, în mare măsură, obligatorie.
- 37 Aceste activități, care fac din avocat un auxiliar indispensabil al justiției, formează un tot coerent ale cărui elemente nu trebuie să fie dissociate.
- 38 Reclamantul în acțiunea principală susține în ceea ce-l privește că, cel mult, doar anumite activități ale profesiei de avocat implică exercitarea autorității publice și că, în consecință, doar acestea intră sub incidența excepției de la principiul libertății de stabilire instituite prin articolul 55.

- 39 Pentru guvernele german, belgian, al Marii Britanii, irlandez și olandez, precum și pentru Comisie, excepția de la articolul 55 se limitează numai la activitățile din cadrul diferitelor profesii în cauză care sunt efectiv în legătură cu exercitarea autorității publice, cu condiția ca acestea să fie dissociabile de exercitarea obișnuită a profesiei.
- 40 Cu toate acestea, există divergențe între guvernele menționate cu privire la natura activităților astfel exceptate de la principiul libertății de stabilire, ținându-se seama de organizarea diferită a profesiei de avocat de la un stat membru la altul.
- 41 În special guvernul german consideră că, datorită participării obligatorii a avocatului la anumite proceduri judiciare, mai ales în materie penală sau de drept public, există raporturi atât de strânse între profesia de avocat și exercitarea autorității judiciare, încât trebuie să fie exceptate de la libertatea de stabilire cel puțin unele sectoare mari ale acestei profesii.
- 42 În sensul articolului 55 primul paragraf, sunt exceptate de la aplicarea dispozițiilor din capitolul referitor la dreptul de stabilire, „în ceea ce privește statul membru în cauză, activitățile care sunt asociate în acest stat, chiar și cu titlu ocazional, exercitării autorității publice”.
- 43 Ținând seama de caracterul fundamental, în sistemul tratatului, al libertății de stabilire și al principiului tratamentului național, derogările permise de articolul 55 primul paragraf nu trebuie să primească o sferă de aplicare care ar depăși scopul în vederea căruia a fost introdusă această clauză de exceptare.
- 44 Articolul 55 primul paragraf trebuie să permită statelor membre, în cazul în care anumite funcții implicând exercitarea autorității publice sunt în legătură cu una dintre activitățile independente prevăzute la articolul 52, să excludă accesul persoanelor care nu sunt resortisanți la astfel de funcții.
- 45 Această necesitate este pe deplin îndeplinită, întrucât excluderea resortisanților este limitată la acele activități care, considerate în sine, reprezintă o participare directă și specifică la exercitarea autorității publice.
- 46 Extinderea excepției permise de articolul 55 la o întreagă profesie nu ar fi admisibilă decât în cazul în care astfel de activități s-ar afla în asemenea legătură cu această profesie, încât libertatea de stabilire ar avea ca efect să impună statului membru în cauză obligația de a admite exercitarea, chiar și cu titlu ocazional, a unor funcții din cadrul autorității publice de către persoanele care nu sunt resortisanți.
- 47 Dimpotrivă, nu trebuie să se admită această extindere atunci când, în cadrul unei profesii independente, activitățile care sunt eventual implicate în exercitarea autorității publice constituie un element separabil de ansamblul activității profesionale în cauză.
- 48 În absența oricărei directive adoptate în temeiul articolului 57, în scopul armonizării dispozițiilor naționale privind în special profesia de avocat, exercitarea acesteia rămâne guvernată de dreptul diferitelor state membre.

- 49 Eventuala aplicare a restricțiilor în calea libertății de stabilire, prevăzute la articolul 55 primul paragraf, trebuie să fie, în consecință, evaluată separat, pentru fiecare stat membru, cu privire la dispozițiile naționale aplicabile organizării și exercitării acestei profesii.
- 50 Această apreciere trebuie să țină seama, cu toate acestea, de caracterul comunitar al limitelor impuse de articolul 55 excepțiilor permise de la principiul libertății de stabilire, pentru a se evita ca efectul util al tratatului să fie înlăturat prin dispoziții unilaterale ale statelor membre.
- 51 Activitățile profesionale care presupun contacte, chiar periodice și organice, cu organele jurisdicționale de drept intern sau chiar o participare obligatorie la funcționarea acestora, nu constituie, ca atare, o participare la exercitarea autorității publice.
- 52 În special, nu pot fi considerate ca participare la această autoritate activitățile cele mai tipice pentru profesia de avocat, precum consultanța și asistența juridică, reprezentarea și apărarea părților în instanță, chiar atunci când intervenția sau asistența avocatului este obligatorie sau exclusivă prin lege.
- 53 Într-adevăr, exercitarea acestor activități lasă intacte aprecierea autorității judiciare și libera exercitare a puterii judecătorești.
- 54 Prin urmare, este necesar să se răspundă întrebării adresate că excepția de la libertatea de stabilire prevăzută la articolul 55 primul paragraf trebuie să fie restrânsă la acele activități prevăzute la articolul 52 care, prin ele însele, implică o participare directă și specifică la exercitarea autorității publice.
- 55 În niciun caz nu trebuie să se dea această calificare, în cadrul unei profesii liberale cum este cea de avocat, activităților precum consultanța și asistența juridică sau reprezentarea și apărarea părților în instanță, chiar dacă realizarea acestor activități este obligatorie sau exclusivă prin lege.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 56 Cheltuielile efectuate de Guvernul Regatului Belgiei, Guvernul Republicii Federale Germania, Guvernul Irlandei, Guvernul Marelui Ducat al Luxemburgului, Guvernul Regatului Țărilor de Jos, Guvernul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și de Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări;
- 57 întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter incidental ridicat în cursul litigiului pendinte în fața lui Conseil d'Etat din Belgia, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de Conseil d'Etat din Belgia, secția administrativă, a treia cameră, prin hotărârea din 21 decembrie 1973, dispune:

- 1) **De la sfârșitul perioadei de tranziție, articolul 52 din Tratatul CEE este o dispoziție direct aplicabilă, și aceasta în pofida absenței, într-un domeniu determinat, a directivelor prevăzute la articolele 54 alineatul (2) și 57 alineatul (1) din tratat.**
- 2) **Excepția de la libertatea de stabilire prevăzută la articolul 55 primul alineat din Tratatul CEE trebuie să fie restrânsă la acele activități prevăzute la articolul 52 care, prin ele însele, implică o participare directă și specifică la exercitarea autorității publice; nu se poate da această calificare, în cadrul unei profesii liberale cum este cea de avocat, activităților precum consultanța și asistența juridică sau reprezentarea și apărarea părților în instanță, chiar dacă îndeplinirea acestor activități este obligatorie sau exclusivă prin lege.**

Lecourt	Donner	Sørensen	Monaco	Mertens de Wilmars
	Pescatore	Kutscher	O Dálaigh	Mackenzie Stuart

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 21 iunie 1974.

Grefier

Președinte

A. Van Houtte

R. Lecourt