

HOTĂRÂREA CURȚII
29 februarie 1996*

**Procedură penală
împotriva
Sofia Skanavi și Konstantin Chryssanthakopoulos**

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Amtsgericht Tiergarten din Berlin)

„Libera circulație a persoanelor – Permis de conducere – Obligație de schimbare – Sancțiuni”

Cauza C-193/94

În cauza C-193/94,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE, de către Amtsgericht Tiergarten din Berlin, de pronunțare, în acțiunea penală pendinte în fața acestei instanțe, între

Sofia Skanavi

și

Konstantin Chryssanthakopoulos,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 6, 8 A și 52 din tratat,

CURTEA,

compusă din domnii G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, C. N. Kakouris și G. Hirsch, președinți de cameră, G. F. Mancini (raportor), F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm și L. Sevón, judecători,

avocat general: domnul P. Léger,

grefier: doamna D. Louterman-Hubeau, administrator principal,

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

- pentru guvernul german, de către domnul Ernst Röder, Ministerialrat în Ministerul Federal al Economiei, în calitate de agent,

– pentru guvernul francez, de domnul Philippe Martinet, secretar pentru afaceri externe în cadrul Direcției Juridice a Ministerului Afacerilor Externe și de doamna Catherine de Salins, director adjunct în aceeași direcție, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: germana.

– pentru Guvernul Regatului Unit, de domnul Stephen Braviner, din Treasury Solicitor's Department, în calitate de agent, asistat de domnul Rhodri Thompson, barrister,

– pentru Comisia Comunităților Europene, de domnul Götz zur Hausen, consilier juridic, în calitate de agent,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale guvernului german, reprezentat de domnul Gereon Thiele, Assessor la Ministerul Federal al Economiei, în calitate de agent, ale Guvernului Regatului Unit, reprezentat de Rhodri Thompson, și ale Comisiei, reprezentată de domnul Götz zur Hausen, în ședința din 12 septembrie 1995,

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 17 octombrie 1995,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin Ordonanța din 20 mai 1994, primită la Curte la 4 iulie 1994, rectificată prin Ordonanța din 26 iulie 1994, primită la Curte la 8 august 1994, Amtsgericht Tiergarten din Berlin a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE, o întrebare preliminară privind interpretarea articolelor 6, 8 A și 52 din Tratatul CE.

2 Această întrebare a fost adresată în cadrul unor proceduri penale inițiate de Ministerul Public împotriva doamnei Skanavi și a soțului său, domnul Chryssanthakopoulos.

3 În temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 4 din Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr (regulament german referitor la circulația internațională a vehiculelor, denumit în continuare „IntVO”) și ale articolului 21 alineatul (1) punctul (1) din Strassenverkehrsgesetz (codul rutier german, partea legislativă, denumit în continuare „StVG”), doamna Skanavi a fost acuzată de conducere fără permis, infracțiune care se pedepsește cu închisoare de până la un an sau cu amendă, sau, în cazul în care infracțiunea este comisă din neglijență, cu închisoare de până la șase luni sau cu amendă. Domnul Chryssanthakopoulos este pasibil de aceleași pedepse, în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 4, menționat anterior, din IntVO și ale articolului 21 alineatul (1) punctul (2) din StVG, din motivul că, în calitate sa de posesor al unui autovehicul, a ordonat unei persoane sau a autorizat-o pe aceasta să conducă vehiculul respectiv fără permis.

Directivele privind permisul de conducere

4 Permisele de conducere au făcut obiectul unei prime armonizări, prin adoptarea Primei Directive 80/1263/CEE a Consiliului din 4 decembrie 1980 privind introducerea unui permis de conducere comunitar (JO L 375, p. 1), care, astfel cum se precizează la primul considerent, vizează, în special, să contribuie la ameliorarea siguranței rutiere și la facilitarea circulației persoanelor care se stabilesc în alt stat membru decât cel în care au dat un examen de conducere sau care se deplasează pe teritoriul Comunității.

5 În acest scop, Directiva 80/1263 a apropiat normele naționale în materie, în special, în ceea ce privește sistemele naționale de emitere a permiselor de conducere, categoriile de vehicule și condițiile de validitate a permiselor respective. Aceasta a stabilit, de asemenea, un model comunitar de permis și a introdus un sistem de recunoaștere reciprocă, de către statele

membre, a permiselor de conducere, precum și de schimbare a acestora, atunci când titularii lor își transferă reședința sau locul de muncă dintr-un stat membru în altul.

6 În temeiul articolului 8 alineatul (1) din directiva menționată, în cazul în care titularul unui permis de conducere național sau al unui permis după modelul comunitar valid, emis de un stat membru, cumpără o reședință stabilă în alt stat membru, permisul său rămâne valabil cel mult în cursul anului care urmează achiziției reședinței. În acest termen, la cererea titularului și la predarea permisului său, statul membru gazdă îi emite un permis de conducere după modelul comunitar din categoria sau din categoriile corespunzătoare, fără să i se impună, în special, promovarea unui examen practic și teoretic și nici îndeplinirea standardelor medicale. Cu toate acestea, statul respectiv poate să refuze schimbarea permisului, în cazurile în care reglementările sale naționale, inclusiv standardele medicale, se opun emiterii permisului.

7 Directiva 91/439/CEE a Consiliului din 29 iulie 1991 privind permisele de conducere (JO L 237, p. 1, ediție specială în limba română: capitol 07 volum 02 p. 62 - 85), a realizat, pe de o parte, o nouă etapă în armonizarea dispozițiilor naționale, în special, în privința condițiilor de emiterie a permiselor și a categoriilor de vehicule. Pe de altă parte, aceasta a eliminat obligația schimbării permisului de conducere, în caz de schimbare a statului reședinței stabile, care, în conformitate cu al nouălea considerent, reprezintă un obstacol în calea liberei circulații a persoanelor și nu poate să fie admisă, având în vedere progresele realizate în cadrul integrării europene.

8 În conformitate cu articolul 1 alineatul (2) din Directiva 91/439, permisele de conducere, emise de statele membre, sunt recunoscute reciproc. La articolul 8 alineatul (1) din aceeași directivă se prevede că titularul unui permis de conducere valid, emis de un stat membru, care și-a stabilit reședința normală în alt stat membru, poate solicita schimbarea permisului său cu un permis echivalent, fără însă a fi obligat să facă acest lucru.

9 În conformitate cu articolul 12, statele membre adoptă, după consultarea Comisiei, înainte de 1 iulie 1994, actele cu putere de lege sau actele administrative necesare pentru punerea în aplicare a Directivei 91/439, începând cu 1 iulie 1996. La articolul 13 se prevede că Directiva 80/1263 se abrogă începând cu aceeași dată.

Cu privire la faptele din acțiunea principală

10 Doamna Skanavi și domnul Chryssanthakopoulos, resortisanți greci, s-au stabilit în Germania pentru a prelua întreprinderea Güstrower Möbel GmbH (denumită în continuare „Güstrower Möbel”) de la Treuhand. La data faptelor din acțiunea principală, Güstrower era condusă de domnul Chryssanthakopoulos.

11 Doamna Skanavi, care locuia în Germania de la 15 octombrie 1992, a fost supusă unui control al poliției la 28 octombrie 1993, în timp ce conducea o mașină particulară, care aparținea întreprinderii Güstrower Möbel. Aceasta posedă un permis de conducere emis de autoritățile elene, dar nu avea un permis de conducere german.

12 Având în vedere aceste fapte, Ministerul Public de pe lângă Landgericht Berlin a solicitat condamnarea fiecărui acuzat la o amendă care se ridică la cincisprezece diurne de 200 DM, adică un total de 3000 DM.

13 Instanța de trimitere a considerat că acuzații au comis, din neglijență, infracțiunile care li s-au imputat, având în vedere că doamna Skanavi a neglijat să își schimbe permisul în termen de un an de la achiziționarea reședinței sale stabile în Germania. Totuși, aceasta a considerat

că legislația germană în cauză putea fi contrară dispozițiilor de la articolele 6, 8 A și 52 din tratat.

14 În această privință, instanța națională a evidențiat, în special, că autorizația de a conduce un autovehicul reprezintă, în împrejurările actuale, o condiție esențială pentru exercitarea unei profesii și că, în consecință, cerințele excesive pot să afecteze libera circulație. În acest context, obligația de schimb constituie o discriminare împotriva resortisanților altor state membre, care se stabilesc în Germania. Chiar dacă schimbul nu face obiectul nici unei condiții speciale, titularul unui permis de conducere, emis de alt stat membru, care conduce un vehicul după expirarea termenului stabilit pentru schimbarea permisului, este asimilat unei persoane care nu a posedat niciodată permis de conducere sau căruia i s-a retras permisul. Prin urmare, persoana respectivă își atrage o pedeapsă cu închisoarea sau o amendă și, în consecință, obține un cazier judiciar, ceea ce ar putea, de asemenea, să aibă consecințe pentru exercitarea profesiei sale, precum retragerea unei concesiuni, din lipsă de profesionalism. Chiar dacă obligația de schimbare ar fi justificată prin motive obiective, precum necesitatea de a verifica autenticitatea permisului sau de a efectua inscripții suplimentare, impuse eventual de legislația germană, sancțiunile prevăzute pentru încălcarea acesteia ar fi disproporționate în raport cu gravitatea infracțiunii sale.

15 Având în vedere punctele precedente, Amtsgericht Tiergarten din Berlin a hotărât să suspende pronunțarea unei hotărâri și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolele 6, 8 A și 52 din Tratatul de instituire a Comunității Europene trebuie să fie interpretate în sensul că acestea se opun unei dispoziții naționale care impune ca un permis de conducere național, emis în alte state membre ale Comunității, să fie schimbat cu un permis de conducere german, în termen de un an de la stabilirea reședinței stabile a titularului de permis străin pe teritoriul Republicii Federale Germania, neîndeplinirea acestei obligații reprezentând un delict de conducere fără permis, care se pedepsește cu închisoarea de maxim un an sau cu amendă?”

Cu privire la obiectul întrebării preliminare

16 Este necesar să se constate, cu titlu preliminar, că întrebarea adresată de instanța de trimitere privește interpretarea dispozițiilor din Tratatul CE, deși faptele din acțiunea principală s-au desfășurat la 28 octombrie 1993, adică cu trei zile înainte de intrarea în vigoare a Tratatului privind Uniunea Europeană. Deși articolul 6 din Tratatul CE reia, în esență, conținutul articolului 7 din Tratatul CEE și deși articolul 52 nu a fost modificat prin Tratatul privind Uniunea Europeană, articolul 8 A reprezintă o dispoziție nouă, care, conform instanței naționale, se poate opune aplicării reglementării naționale în cauză în acțiunea penală cu privire la care aceasta a fost sesizată.

17 Astfel, rezultă că instanța națională poate să aplice principiul, recunoscut de dreptul său național, al retroactivității legii penale cea mai favorabilă și, în consecință, să excludă dreptul național, în măsura în care acesta este contrar dispozițiilor din tratat.

18 Prin urmare, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată în măsura în care instanța națională are competența de a aprecia atât necesitatea unei hotărâri preliminare, pentru a fi în măsură să pronunțe hotărârea, cât și relevanța întrebărilor pe care aceasta le adresează Curții (a se vedea, în special, Hotărârea din 23 februarie 1995, Bordessa și alții, C-358/93 și C-416/93, Rec., p. I-361, punctul 10).

Cu privire la obligația de schimbare a permisului emis de alt stat membru

19 Prin întrebarea sa, instanța națională dorește să știe, în primul rând, dacă, în starea actuală a dreptului comunitar și înainte de punerea în aplicare a Directivei 91/439, articolele 6, 8 A și 52 din tratat se opun ca un stat membru să impună titularului unui permis de conducere, emis de un alt stat membru, să schimbe acest permis cu un permis din statul membru gazdă, în termen de un an de la stabilirea reședinței sale stabile pe teritoriul acestui stat, pentru a beneficia în continuare pe acel teritoriu de dreptul de a conduce un autovehicul.

20 În această privință, este necesar să se amintească, în primul rând, faptul că, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții, articolul 6 din tratat, care stabilește principiul general al nediscriminării pe baza naționalității, nu se aplică în mod autonom decât în situații reglementate prin dreptul comunitar pentru care în tratat nu se prevăd reglementări specifice privind nediscriminarea (a se vedea, în special, Hotărârea din 17 mai 1994, Corsica Ferries, C-18/93, Rec., p. I-1783, punctul 19).

21 În domeniul dreptului de stabilire, principiul nediscriminării a fost pus în aplicare și concretizat prin articolul 52 din tratat.

22 Este necesar să se evidențieze, în continuare, faptul că articolul 8 A din tratat, care enunță, în general, dreptul oricărui cetățean al Uniunii la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, își găsește o expresie specifică în articolul 52 din tratat. Or, în măsura în care faptele care fac obiectul acțiunii principale intră sub incidența acestei dispoziții, nu este necesar să se pronunțe o hotărâre privind interpretarea articolului 8 A.

23 În ceea ce privește articolul 52, Curtea a constatat deja, în Hotărârea din 28 noiembrie 1978, Choquet (16/78, Rec., p. 2293, punctul 4), că reglementările referitoare la emiterea și recunoașterea reciprocă a permiselor de conducere de către statele membre influențează atât direct, cât și indirect, exercitarea drepturilor garantate de dispozițiile din tratat referitoare la libera circulație a lucrătorilor, la libertatea de stabilire și la libera circulație a serviciilor. Având în vedere importanța mijloacelor de transport individuale, posedarea unui permis de conducere, recunoscut legal de statul gazdă, poate afecta exercitarea efectivă, de către persoanele care intră sub incidența dreptului comunitar, a unui număr mare de activități profesionale, salariate sau independente și, mai general, a libertății de circulație.

24 Cu toate acestea, în aceeași hotărâre, la punctul 7, Curtea a considerat că, ținând seama de cerințele privind siguranța rutieră, recunoașterea pur și simplu a permiselor de conducere, în favoarea persoanelor care aleg să se stabilească permanent pe teritoriul altui stat membru decât cel care le-a emis un permis de conducere, nu pot să fie avute în vedere, fără un grad suficient de armonizare a condițiilor de emitere a acestor permise.

25 În aceste condiții, Consiliului îi revenea sarcina să realizeze această armonizare și să prevadă ca permisele de conducere emise de statele membre să fie recunoscute reciproc, cu scopul eliminării obstacolelor în calea liberei circulații a persoanelor, care rezultă din obligația de a obține un permis de conducere emis de statul membru gazdă.

26 Este necesar să se constate, pe de o parte, că aceste obstacole nu vor fi eliminate total decât prin aplicarea, începând cu 1 iulie 1996, a Directivei 91/439, în care se prevede, la articolul 1 alineatul (2), recunoașterea reciprocă, fără nici o formalitate, a permiselor de conducere emise de statele membre. Pe de altă parte, obligația impusă persoanelor, care se stabilesc pe teritoriul unui stat membru, de a schimba permisul emis de un alt stat membru cu un permis din statul gazdă reprezintă, în sine, un obstacol în calea liberei circulații a persoanelor, astfel cum a indicat Consiliul în preambulul directivei menționate.

27 Cu toate acestea, având în vedere complexitatea domeniului și divergențele existente între legislațiile statelor membre, Consiliul era abilitat să realizeze armonizarea necesară în mod progresiv. Prin urmare, acesta a putut să permită în mod valabil statelor membre să impună, cu titlu temporar, obligația respectivă de schimbare a permisului.

28 Prin urmare, este necesar să se răspundă la prima parte a întrebării adresate că, în starea actuală a dreptului comunitar și înainte de punerea în aplicare a Directivei 91/439, articolul 52 din tratat nu se opune ca un stat membru să impună titularului unui permis de conducere, emis de un alt stat membru, să schimbe acest permis cu un permis al statului membru gazdă, în termen de un an de la stabilirea reședinței sale stabile pe teritoriul acestui stat, pentru a beneficia în continuare pe acest teritoriu de dreptul de a conduce un autovehicul.

Cu privire la sancțiunile prevăzute pentru încălcarea obligației de schimbare

29 În al doilea rând, instanța națională dorește să afle dacă articolele 6, 8 A și 52 din tratat se opun faptului ca acțiunea de conducere a unui autovehicul de către o persoană care ar fi putut obține un permis în statul gazdă în schimbul permisului emis de un alt stat membru, dar care nu a efectuat schimbul respectiv în termenul impus, să fie asimilată conducerii fără permis și, astfel, să fie sancționată penal cu o pedeapsă cu închisoarea sau cu o amendă.

30 Din motivele prezentate la punctele 20-22, este necesar să se pronunțe o hotărâre doar cu privire la interpretarea articolului 52.

31 În această privință, este necesar, în primul rând, să se constate faptul că, în temeiul dispozițiilor din Directiva 80/1263, permisul de conducere emis de un stat membru este recunoscut de celelalte state membre, în care titularul nu are reședința stabilă, și, timp de un an, chiar și de statul în care acesta și-a ales reședința stabilă.

32 În continuare, este necesar să se observe că, deși titularul respectiv poate fi obligat să își schimbe permisul pentru a beneficia, în continuare, de dreptul de a conduce autovehicule pe teritoriul statului membru gazdă după expirarea termenului de un an, permisul său de origine rămâne valabil în statul membru care l-a emis și continuă să fie recunoscut de celelalte state membre.

33 În cele din urmă, deși statele membre pot să refuze schimbarea permisului în anumite situații, prevăzute în mod expres în directivă, această posibilitate nu poate să afecteze dreptul de care beneficiază titularii permisului de a obține schimbarea acestuia în afara acestor situații excepționale.

34 Rezultă că emiterea unui permis de conducere de către un stat membru, în schimbul celui emis de alt stat membru, nu reprezintă fundamentul dreptului de a conduce un autovehicul pe teritoriul statului gazdă, care este conferit direct de dreptul comunitar, ci atestarea existenței unui astfel de drept.

35 În aceste condiții, obligația de schimb, pe care statele membre o pot impune în temeiul directivei, îndeplinește, în esență, cerințe inerente managementului administrativ.

36 În absența unei reglementări comunitare în materie, statele membre își păstrează competența de a sancționa încălcarea unei astfel de obligații. Cu toate acestea, rezultă dintr-o jurisprudență constantă, referitoare la nerespectarea formalităților necesare pentru constatarea dreptului de ședere al unei persoane protejate de dreptul comunitar, că statele membre nu pot

să prevadă o sancțiune disproporționată, care ar crea un obstacol în calea liberei circulații a persoanelor și că acesta este, în special, cazul unei pedepse cu închisoarea (a se vedea, în special, Hotărârea din 12 decembrie 1989, Messner, C-265/88, Rec., p. 4209, punctul 14). Având în vedere efectul pe care dreptul de a conduce un autovehicul îl are asupra exercitării efective a drepturilor legate de libera circulație a persoanelor, aceleași considerente se impun în ceea ce privește încălcarea obligației de a schimba permisul de conducere.

37 Este necesar să se adauge faptul că asimilarea unei persoane care nu și-a schimbat permisul cu o persoană care conduce fără permis, care generează aplicarea unor sancțiuni penale, chiar de natură pecuniară, precum cele prevăzute în legislația națională în cauză, ar fi, de asemenea, disproporționată în raport cu gravitatea acestei infracțiuni, având în vedere consecințele acesteia.

38 Astfel cum a subliniat instanța de trimitere, o condamnare penală ar putea avea consecințe în ceea ce privește exercitarea unei profesii independente sau salariate, în special în privința accesului la anumite activități sau funcții, ceea ce ar constitui o restricționare ulterioară și durabilă a libertății de circulație a persoanelor.

39 Prin urmare, este necesar să se răspundă la a doua parte a întrebării adresate de instanța națională că articolul 52 din tratat se opune faptului ca acțiunea de conducere a unui autovehicul de către o persoană care ar fi putut obține un permis în statul gazdă în schimbul permisului emis de un alt stat membru, dar care nu a efectuat schimbul respectiv în termenul impus, să fie asimilată conducerii fără permis și, astfel, să fie sancționată penal cu o pedeapsă cu închisoarea sau cu o amendă, având în vedere consecințele unor astfel de pedepse, precum cele din sistemul juridic național în cauză.

Cu privire la cheltuielile de judecată

40 Cheltuielile efectuate de către guvernele german, francez și cel al Regatului Unit, precum și de către Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA

pronunțându-se cu privire la întrebarea adresată de l'Amtsgericht Tiergarten din Berlin, prin Ordonanța din 20 mai 1994, rectificată prin Ordonanța din 26 iulie 1994, declară:

1) În starea actuală a dreptului comunitar și înainte de punerea în aplicare a Directivei 91/439/CEE a Consiliului din 29 iulie 1991 privind permisul de conducere, articolul 52 din Tratatul CE nu se opune ca un stat membru să impună titularului unui permis de conducere, emis de un alt stat membru, să schimbe acest permis cu un permis din statul membru gazdă, în termen de un an de la stabilirea reședinței sale stabile pe teritoriul acestui stat, pentru a beneficia în continuare, pe acest teritoriu, de dreptul de a conduce un autovehicul.

2) Articolul 52 din tratat se opune faptului ca acțiunea de conducere a unui autovehicul de către o persoană care ar fi putut obține un permis în statul gazdă în schimbul permisului emis de un alt stat membru, dar care nu a efectuat schimbul respectiv în

termenul impus, să fie asimilată conducerii fără permis și, astfel, să fie sancționată penal cu o pedeapsă cu închisoarea sau cu o amendă, având în vedere consecințele unor astfel de pedepse, precum cele din sistemul juridic național în cauză.

Rodríguez Iglesias	Kakouris	Hirsch	Mancini
Schockweiler	Moitinho de Almeida	Gulmann	
Murray	Jann	Ragnemalm	Sevón

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 29 februarie 1996.

Grefier
R. Grass

Președintele
G. C. Rodríguez Iglesias