

TUM ȘI DARI

**HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)**

20 septembrie 2007\*

În cauza C-16/05,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de House of Lords (Regatul Unit), prin Decizia din 2 decembrie 2004, primită de Curte la 19 ianuarie 2005, în procedura

**The Queen**, la cererea:

**Veli Tum**,

**Mehmet Dari**

împotriva

**Secretary of State for the Home Department**,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul C. W. A. Timmermans, președinte de cameră, domni R. Schintgen (raportor) și J. Klučka, doamna R. Silva de Lapuerta și domnul L. Bay Larsen, judecători,

\* Limba de procedură: engleza.

avocat general: domnul L. A. Geelhoed,  
grefier: doamna K. Sztranc-Sławiczek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 18 mai 2006,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru domnul Tum și domnul Dari, de doamnele N. Rogers și J. Rothwell, barristers, precum și de doamna L. Baratt și de domnul M. Kuddus, solicitors;
- pentru guvernul Regatului Unit, inițial de domnul M. Bethell și ulterior de doamna E. O'Neill, în calitate de agenți, asistați de domnul P. Saini, barrister;
- pentru guvernul olandez, de doamna C. M. Wissels, în calitate de agent;
- pentru guvernul slovac, de domnul R. Procházka, în calitate de agent;
- pentru Comisia Comunităților Europene, de doamna C. O'Reilly și de domnul M. Wilderspin, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 12 septembrie 2006,

pronunță prezenta

### **Hotărâre**

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional semnat la 23 noiembrie 1970 la Bruxelles și încheiat, aprobat și confirmat, în numele Comunității, prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972 (JO L 293, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 37, denumit în continuare „protocolul adițional”).
  
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul a două litigii între domnul Tum și domnul Dari, resortisanți turci, pe de o parte, și Secretary of State for the Home Department (ministrul de interne, denumit în continuare „Secretary of State”), pe de altă parte, cu privire la deciziile emise de acesta din urmă prin care se refuza eliberarea unei autorizări de intrare pe teritoriul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord în scopul exercitării unei activități profesionale independente și prin care se dispunea expulzarea acestora din respectivul stat membru, pe teritoriul căruia fuseseră admiși numai temporar.

### **Cadrul juridic**

#### *Asocierea CEE-Turcia*

- 3 Conform articolului 2 alineatul (1), Acordul de asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia, semnat la 12 septembrie 1963 la Ankara de către

Republica Turcia, pe de o parte, precum și de către statele membre ale CEE și de Comunitate, pe de altă parte, și care a fost încheiat, aprobat și confirmat în numele acesteia din urmă prin Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 10, denumit în continuare „acordul de asociere”), are drept scop să promoveze consolidarea continuă și echilibrată a relațiilor comerciale și economice între părțile contractante, inclusiv în domeniul forței de muncă, prin realizarea treptată a liberei circulații a lucrătorilor (articolul 12 din acordul de asociere), ca și prin eliminarea restricțiilor privind libertatea de stabilire (articolul 13 din acordul menționat) și libera prestare a serviciilor (articolul 14 din același acord), pentru a îmbunătăți nivelul de trai al poporului turc și pentru a facilita ulterior aderarea Republicii Turcia la Comunitate (al patrulea considerent al preambulului și articolul 28 din acest acord).

- 4 În acest scop, acordul de asociere cuprinde o etapă pregătitoare, ce permite Republicii Turcia să își consolideze economia cu ajutorul Comunității (articolul 3 din acest acord), o etapă tranzitorie, pe parcursul căreia se asigură instituirea treptată a unei uniuni vamale și apropierea politicilor economice (articolul 4 din respectivul acord), și o etapă definitivă, care se bazează pe uniunea vamală și presupune consolidarea coordonării politicilor economice ale părților contractante (articolul 5 din același acord).

- 5 Articolul 6 din acordul de asociere are următorul conținut:

„Pentru a asigura punerea în aplicare și dezvoltarea treptată a regimului de asociere, părțile contractante se întrunesc în cadrul unui consiliu de asociere care acționează în limitele atribuțiilor pe care i le conferă acordul.” [traducere neoficială]

- 6 Potrivit articolului 8 din acordul de asociere, cuprins în titlul II al acestuia, denumit „Punerea în aplicare a etapei tranzitorii”:

„Pentru realizarea obiectivelor enunțate la articolul 4, Consiliul de asociere stabilește, înainte de începutul etapei tranzitorii și în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 1 din protocolul provizoriu, condițiile, normele și ritmul de punere în aplicare a dispozițiilor din domeniile prevăzute de Tratatul de instituire a Comunității, care urmează să fie luate în considerare, în special cele menționate în prezentul titlu, precum și orice clauză de salvagardare care s-ar dovedi utilă.”  
[traducere neoficială]

- 7 Articolele 12-14 din acordul de asociere sunt de asemenea cuprinse în titlul II din acesta, în cadrul capitolului 3 intitulat „Alte dispoziții cu caracter economic”.

- 8 Articolul 12 prevede:

„Părțile contractante convin să se inspire din articolele [39 CE], [40 CE] și [41 CE] pentru a realiza treptat libera circulație a lucrătorilor între acestea.” [traducere neoficială]

- 9 Articolul 13 prevede:

„Părțile contractante convin să se inspire din articolele [43 CE]-[46 CE] inclusiv și din articolul [48 CE] pentru a elimina în relațiile dintre ele restricțiile privind libertatea de stabilire.” [traducere neoficială]

10 Articolul 14 indică:

„Părțile contractante convin să se inspire din articolele [45 CE], [46 CE] și din articolele [48 CE]-[54 CE] inclusiv pentru a elimina în relațiile dintre ele restricțiile privind libera prestare a serviciilor.” [traducere neoficială]

11 Potrivit articolului 22 alineatul (1) din acordul de asociere:

„Pentru realizarea obiectivelor stabilite de acord și în cazurile prevăzute de acesta, Consiliul de asociere dispune de putere de decizie. Fiecare dintre cele două părți are obligația de a lua măsurile impuse de executarea deciziilor adoptate. [...]” [traducere neoficială]

12 Protocolul adițional, care, potrivit articolului 62, face parte integrantă din acordul de asociere, stabilește, la articolul 1, condițiile, modalitățile și ritmurile de realizare a etapei tranzitorii vizate la articolul 4 din acordul amintit.

13 Titlul II din protocolul adițional este intitulat „Circulația persoanelor și a serviciilor”, iar capitolul I din acesta privește „[l]ucrătorii” și capitolul II este consacrat „[d]reptului de stabilire, serviciilor și transporturilor”.

14 Articolul 36 din protocolul adițional, care face parte din capitolul I, prevede că libera circulație a lucrătorilor între statele membre ale Comunității și Turcia se va realiza treptat, în conformitate cu principiile enunțate la articolul 12 din acordul de asociere, între sfârșitul celui de al doisprezecelea an și sfârșitul celui de al douăzeci și doilea an de la data intrării în vigoare a acestuia, iar Consiliul de asociere va decide cu privire la modalităților necesare în acest scop.

- 15 Articolul 41 din protocolul adițional, care face parte din capitolul II al titlului II menționat, are următorul cuprins:

„(1) Părțile contractante se abțin să introducă în relațiile dintre ele noi restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.

(2) Consiliul de asociere stabilește, în conformitate cu principiile enunțate la articolele 13 și 14 din acordul de asociere, ritmul și modalitățile prin care părțile contractante elimină treptat în relațiile dintre ele noi restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.

Consiliul de asociere stabilește ritmul și modalitățile respective pentru diferitele categorii de activități, ținând seama de dispozițiile similare pe care Comunitatea le-a adoptat deja în aceste domenii, precum și de situația specială a Turciei pe plan economic și social. Se acordă prioritate activităților cu o contribuție semnificativă la dezvoltarea producției și a schimburilor.” [traducere neoficială]

- 16 Este cunoscut faptul că, până în prezent, Consiliul de asociere, instituit prin acordul de asociere și compus, pe de o parte, din membri ai guvernelor statelor membre, ai Consiliului Uniunii Europene, precum și ai Comisiei Comunităților Europene și, pe de altă parte, din membri ai guvernului turc (denumit în continuare „Consiliul de asociere”), nu a adoptat nicio decizie în temeiul articolului 41 alineatul (2) din protocolul adițional.

- 17 În schimb, Consiliul de asociere a adoptat, la 19 septembrie 1980, Decizia nr. 1/80 privind dezvoltarea asocierii (denumită în continuare „Decizia nr. 1/80”).

- 18 Articolul 13 din Decizia nr. 1/80, care face parte din capitolul II din aceasta, intitulat „Dispoziții sociale”, secțiunea 1, referitoare la „Aspecte referitoare la încadrarea în muncă și la libera circulație a lucrătorilor”, are următorul cuprins:

„Statele membre ale Comunității și Turcia nu pot introduce noi restricții privind condițiile de acces la încadrarea în muncă a lucrătorilor și a membrilor familiei lor care se găsesc pe teritoriul lor în situație legală de ședere și acces pe piața muncii.”  
[traducere neoficială]

### *Reglementarea națională*

- 19 Articolul 11 alineatul 1 din Legea privind imigrația din 1971 (Immigration Act 1971) definește „intrarea în Regatul Unit” după cum urmează:

„În sensul prezentei legi, o persoană care ajunge în Regatul Unit cu vaporul sau cu avionul nu va fi considerată intrată în Regatul Unit decât cu condiția să debarce și numai începând din acel moment, iar după debarcarea într-un port continuă să nu fie considerată intrată pe teritoriul Regatului Unit pentru perioada în care rămâne în acea zonă a portului desemnată în acest scop de un agent al serviciilor de imigrație (dacă există o astfel de zonă). Nu este considerată intrată pe teritoriul Regatului Unit nici persoana care a intrat în Regatul Unit într-o altă modalitate atâta timp cât este reținută, admisă temporar sau pusă în libertate dar riscă să fie reținută [...]”

- 20 La 1 ianuarie 1973, dată la care protocolul adițional a intrat în vigoare în Regatul Unit, normele privind imigrația aplicabile în acest stat membru în materie de constituire de întreprinderi și de prestare de servicii erau cuprinse în Statement of Immigration Rules for Control on Entry (House of Commons Paper 509, denumit în continuare „Normele din 1973 în domeniul imigrației”).



- 21 Punctul 30 din Normele din 1973 în domeniul imigrației, din cadrul titlului „Comercianți”, avea următorul cuprins:

„Pasagerii care nu pot prezenta o autorizație de intrare [în scopul constituirii unei întreprinderi], dar care par să îndeplinească totuși condițiile cuprinse în oricare dintre cele două alineate care urmează, sunt admiși pentru o perioadă maximă de două luni, având interdicția de a lucra, și sunt invitați să se prezinte în fața Home Office.”

- 22 Punctul 31 din normele menționate impunea obligația ca solicitantul să dețină fonduri suficiente pentru a investi în întreprindere, dacă aceasta era deja înființată, și pentru a suporta pierderile care îi revin. Se prevedea, în special, că solicitantul trebuie să fie în măsură să își susțină material propriile necesități și pe cele ale persoanelor aflate în îngrijirea sa și că trebuie să se implice în mod activ în exploatarea întreprinderii.

- 23 Punctul 32 din normele amintite prevedea:

„Dacă solicitantul intenționează să exercite o activitate în Regatul Unit ca lucrător independent, acesta trebuie să demonstreze că va introduce în țară fonduri suficiente pentru exercitarea unei activități ale cărei beneficii, preconizate în mod realist, îi vor permite să își susțină traiul propriu și pe cel al persoanelor aflate în îngrijirea sa fără a fi necesar să recurgă la un loc de muncă pentru care este necesar un permis de muncă.”

- 24 De atunci, Regatul Unit a introdus treptat norme mai stricte în materie de imigrație în ceea ce privește persoanele care intenționează să intre în acest stat membru în scopul de a înființa o întreprindere sau de a presta servicii.

- 25 În această privință, dispoziții detaliate sunt enunțate la punctele 201-205 din Normele privind imigrația adoptate de Camera Comunelor în 1994 (United Kingdom Immigration Rules 1994, House of Commons Paper 395), astfel cum au devenit aplicabile la 1 octombrie 1994, în prezent în vigoare în versiune modificată (denumite în continuare „Normele din 1994 în domeniul imigrației”).
- 26 Este necontestat faptul că Normele din 1994 în domeniul imigrației, în vigoare în prezent în Regatul Unit, sunt mai restrictive în ceea ce privește examinarea cererilor de autorizare a admisiei formulate de persoane care au intenția să exercite în acest stat membru o activitate economică independentă decât dispozițiile corespunzătoare din Normele din 1973 în domeniul imigrației.

### **Acțiunile principale și întrebarea preliminară**

- 27 Din decizia de trimitere reiese că domnul Tum și domnul Dari au ajuns în Regatul Unit pe mare, primul în noiembrie 2001, plecat din Germania, iar cel de al doilea în octombrie 1998, plecat din Franța.
- 28 Întrucât le-a fost respinsă cererea de azil, s-a dispus expulzarea lor în aplicarea prevederilor Convenției de determinare a statului responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate în unul dintre statele membre ale Comunității Europene, semnată la Dublin la 15 iunie 1990 (JO 1997, C 254, p. 1), însă această măsură de îndepărtare nu a fost pusă în executare de către autoritățile naționale competente, astfel încât persoanele interesate se află în continuare pe teritoriul Regatului Unit.

- 29 Dat fiind că nu au obținut decât o autorizare de admisie temporară în Regatul Unit, potrivit articolului 11 alineatul 1 din Legea privind imigrația din 1971, care nu este echivalentă cu o autorizație oficială de intrare în acest stat membru în sensul legislației acestuia și care a fost, de altfel, însoțită de o interdicție de exercitare a unei activități remunerate, domnul Tum și domnul Dari au solicitat o viză de intrare în statul membru respectiv în scopul desfășurării unei activități profesionale independente.
- 30 În acest sens, persoanele interesate au invocat acordul de asociere, susținând în special că, în temeiul articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional, cererile lor de admisie în statul membru gazdă trebuiau să fie examinate prin prisma reglementării naționale în materie de imigrație aplicabile la data la care protocolul amintit a intrat în vigoare în Regatul Unit, și anume reglementările în vigoare la 1 ianuarie 1973.
- 31 Cu toate acestea, Secretary of State a refuzat să dea curs cererilor domnilor Tum și Dari, aplicând reglementarea națională în materie de imigrație în vigoare la data introducerii cererilor.
- 32 Împotriva deciziilor de respingere a cererilor formulate, domnul Tum și domnul Dari au introdus acțiuni în anulare, care au fost examinate simultan de către High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) și declarate întemeiate prin Decizia din 19 noiembrie 2003 a acestei din urmă instanțe. Această decizie a fost confirmată în esență prin Decizia pronunțată de Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) la 24 mai 2004. Potrivit acestor instanțe, situația celor doi resortisanți turci nu întrunește elementele constitutive ale unei fraude și nu pune în pericol protecția unui interes legitim al statului, cum ar fi ordinea, siguranța și sănătatea publică. Instanțele amintite au considerat totodată că persoanele interesate pot să se întemeieze în mod fundamentat pe clauza „standstill” prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional pentru a obține ca examinarea cererilor lor de intrare în Regatul Unit în scopul exercitării unei activități economice independente să se efectueze în conformitate cu Normele din 1973 în domeniul imigrației.

33 Ulterior, Secretary of State a fost autorizat să sesizeze House of Lords cu aceste cauze.

34 Întrucât părțile din acțiunea principală au opinii diferite în privința posibilității aplicării clauzei „standstill” prevăzute la articolul 41 alineatul (1) în cazul reglementării din Regatul Unit în materie de primă admisie a resortisanților turci care solicită să beneficieze de libertatea de stabilire în acest stat membru, House of Lords a hotărât să suspende procedura și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional [...] trebuie interpretat în sensul că interzice unui stat membru ca, începând cu data de la care acest protocol a intrat în vigoare în statul membru în cauză, să introducă noi restricții privind condițiile și procedura de intrare pe teritoriul său a unui resortisant turc care intenționează să exercite o activitate în acest stat membru?”

### **Cu privire la întrebarea preliminară**

#### *Observațiile prezentate Curții*

35 În opinia guvernului Regatului Unit, străinii care, precum domnul Tum și domnul Dari, nu au fost niciodată admiși în mod formal pe teritoriul acestui stat membru nu beneficiază de garanția instituită prin clauza „standstill” prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional. Domeniul de aplicare al acestei dispoziții ar fi, în fapt, limitat la străinii care, precum resortisantul turc a cărui situație a făcut obiectul cauzei în care a fost pronunțată Hotărârea Curții din 11 mai 2000, Savas (C-37/98, Rec., p. I-2927), au intrat în mod legal într-un stat membru și, ulterior, au încercat să se stabilească pe teritoriul acestuia, înființând o întreprindere. Împrejurarea că domnul Tum și domnul Dari au depus o cerere în vederea admisionii lor în Regatul Unit, cu respectarea condițiilor legale, ar fi lipsită de relevanță.

36 Guvernul amintit deduce din aceasta că, în privința celor doi resortisanți turci a căror situație face obiectul acțiunii principale, care nu au „intrat” în Regatul Unit în sensul articolului 11 alineatul 1 din Legea privind imigrația din 1971, era îndreptățit să aplice Normele din 1994 în domeniul imigrației, în vigoare în prezent și care sunt mai restrictive decât cele aplicabile la 1 ianuarie 1973, întrucât impun, în special, o nouă condiție potrivit căreia străinii care au intenția de a-și exercita libertatea de stabilire pe teritoriul statului membru amintit sunt obligați să prezinte o autorizare de intrare valabilă.

37 În susținerea acestei argumentări, guvernul Regatului Unit se întemeiază pe Hotărârea Savas, citată anterior, afirmând că reiese de la punctele 58-67 din aceasta că o persoană care nu a fost în mod legal admisă într-un stat membru trebuie considerată ca exclusă de la beneficiul prevederilor articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional, întrucât această dispoziție nu guvernează decât condițiile de stabilire și, corelativ, de ședere. În această privință, ar exista o diferență importantă între decizia de a acorda unui resortisant turc o viză de primă admisie în Regatul Unit și aceea de autorizare a unui astfel de resortisant, care a fost admis în mod legal pe teritoriul britanic, să se stabilească în calitate de comerciant. Hotărârea Savas menționată ar fi stabilit numai că, de îndată ce un resortisant turc a pătruns legal pe teritoriul unui stat membru, acesta poate invoca beneficiul clauzei „standstill” prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional, chiar dacă, la data la care se întemeiază pe dispoziția amintită, persoana interesată nu se mai găsește în situație legală în ceea ce privește șederea sa în acest stat. În schimb, clauza menționată nu și-ar găsi nicidecum aplicarea în ipoteza în care un astfel de resortisant solicită o primă autorizare de intrare. Într-adevăr, atât timp cât Republica Turcia nu este un stat membru al Uniunii Europene, această chestiune ar continua să facă obiectul competenței exclusive a fiecărui stat membru (a se vedea în acest sens în special Hotărârea Savas, citată anterior, punctul 58).

38 În subsidiar, guvernul Regatului Unit susține că protocolul adițional nu are ca scop să confere drepturi solicitanților de azil a căror cerere a fost respinsă și care ar putea fi expulzați către un alt stat membru în aplicarea prevederilor Convenției de la Dublin din 15 iunie 1990. În aceste condiții, resortisanții turci, precum domnul Tum și domnul Dari, cărora nu le-a fost acordat niciun drept de azil în Regatul Unit,

trebuie înlăturați de la beneficiul tuturor avantajelor prevăzute de protocolul adițional. Orice altă interpretare ar putea să dea naștere unui abuz de drept.

39 În cadrul ședinței, guvernul olandez a susținut în esență aceeași poziție adoptată de guvernul Regatului Unit.

40 În ceea ce îi privește pe domnul Tum și pe domnul Dari, aceștia admit că, prin ea însăși, clauza „standstill” prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional nu le acordă niciun drept de stabilire, de ședere sau de intrare pe teritoriul unui stat membru și că litigiile referitoare la astfel de drepturi trebuie să fie în principiu examinate numai în conformitate cu legislația națională a statului membru în cauză. Aceștia pretind însă că domeniul de aplicare al clauzei menționate include nu numai condițiile de stabilire și de ședere, ci, în mod logic, și pe cele aflate în raport direct cu cele menționate, și anume condițiile referitoare la intrarea resortisanților turci pe teritoriul statului membru gazdă. Aceștia conchid astfel că solicitările lor de viză de intrare în vederea desfășurării unei activități profesionale independente în Regatul Unit trebuie examinate potrivit unor norme privind imigrația care să nu fie mai restrictive decât cele care erau în vigoare la 1 ianuarie 1973.

41 În susținerea tezei lor, domnul Tum și domnul Dari invocă în special următoarele argumente:

- interpretarea sus-menționată ar fi conformă cu finalitatea acordului de asociere și a protocolului adițional, și anume eliminarea treptată a restricțiilor privind libertatea de stabilire;

- în dreptul comunitar, libertatea de stabilire ar fi fost interpretată de către Curte în sensul că privește atât condițiile de intrare, cât și pe cele de ședere pe teritoriul unui stat membru, în calitate de corolare necesare ale exercitării libertății de stabilire (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 8 aprilie 1976, Royer, 48/75, Rec., p. 497, punctul 50, Hotărârea din 12 decembrie 1990, Kaefer și Procacci, C-100/89 și C-101/89, Rec., p. I-4647, punctul 15, precum și Hotărârea din 27 septembrie 2001, Barkoci și Malik, C-257/99, Rec., p. I-6557, punctele 44, 50, 58 și 83), și nu ar exista niciun motiv pentru care clauza „standstill” prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional să nu poată fi înțeleasă în acest sens, în special ținând cont de obiectivul definit la articolul 13 din acordul de asociere;
  
- această clauză „standstill” ar fi golită de conținut și de efect util dacă statele membre ar fi autorizate să facă mai dificilă, dacă nu imposibilă, admisia resortisanților turci pe teritoriul lor, în măsura în care garanția *statu quo*-ului în ceea ce privește condițiile stabilirii și/sau șederii lor ar fi astfel lipsite de orice aplicare practică;
  
- nu ar exista nicio mențiune, nici în cuprinsul clauzei „standstill” amintite și nici, mai general, în reglementarea privitoare la asocierea CEE-Turcia, de natură să acrediteze ideea că aplicarea acestei clauze ar fi limitată la condițiile de ședere și de stabilire, fiind excluse condițiile de intrare. Diferențele de formulare între clauza „standstill” prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional și textul clauzei similare prevăzute la articolul 13 din Decizia nr. 1/80, aplicabilă lucrătorilor salariați, ar fi semnificative în această privință. În plus, jurisprudența Curții în materie ar deține un caracter general.

<sup>42</sup> Domnul Tum și domnul Dari evidențiază că poziția lor este confirmată prin Hotărârea Savas, citată anterior, din care ar rezulta că prima dintre clauzele „standstill” amintite este aplicabilă unei persoane care a locuit ilegal în Regatul Unit

în decurs de 11 ani, în vreme ce ei ar fi introdus cereri de admisia în Regatul Unit cu respectarea condițiilor legale. Din moment ce Curtea a considerat că domnul Savas era îndreptățit să se întemeieze pe clauza amintită și că, prin urmare, cererea sa trebuia să fie guvernată de norme naționale care să nu fie mai restrictive decât cele aflate în vigoare la 1 ianuarie 1973, aceștia susțin că și ei ar trebui să beneficieze de o astfel de interpretare.

- 43 În sfârșit, respingerea cererilor de azil prezentate de domnul Tum și de domnul Dari ar fi lipsită de relevanță pentru a determina dacă articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional este aplicabil în situația lor.
- 44 Guvernul slovac, precum și Comisia Comunităților Europene susțin în mare măsură interpretarea propusă de domnul Tum și domnul Dari.

### *Răspunsul Curții*

- 45 Pentru a răspunde întrebării adresate de instanța de trimitere, trebuie amintit că, astfel cum s-a evidențiat la punctul 29 din prezenta hotărâre, s-a considerat că domnul Tum și domnul Dari nu au intrat pe teritoriul Regatului Unit, potrivit articolului 11 alineatul 1 din Legea privind imigrația din 1971, admisia de fapt a acestora cu titlu temporar, în lipsa unui permis de intrare în acest stat membru, nefiind echivalentă, în aplicarea reglementării naționale pertinente, unei adevărate autorizări de intrare pe teritoriul în cauză.
- 46 În acest context, nu se contestă faptul că articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional are efect direct în statele membre, astfel încât drepturile pe care le conferă



resortisanților turci cărora le este aplicabil pot fi invocate în fața instanțelor naționale pentru înlăturarea aplicării normelor de drept intern care îi sunt contrare. Într-adevăr, această prevedere enunță în termeni clari, preciși și necondiționați o clauză „standstill” lipsită de echivoc, care cuprinde o obligație la care s-au angajat părțile contractante și care, pe plan juridic, constă într-o simplă obligație de abținere (a se vedea Hotărârea Savas, citată anterior, punctele 46-54 și 71 a doua liniuță, precum și Hotărârea din 21 octombrie 2003, Abatay și alții, C-317/01 și C-369/01, Rec., p. I-12301, punctele 58, 59 și 117 prima liniuță).

47 În plus, este evident că, în ipoteza în care articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional ar fi aplicabil primei admisii într-un stat membru a unor resortisanți turci care intenționează să își exercite în acest stat libertatea de stabilire în temeiul acordului de asociere, reglementarea în materie de imigrație aplicată de către Secretary of State pentru a decide cu privire la cererile domnilor Tum și Dari constituie o „nouă restricție” în sensul acestei prevederi a protocolului adițional, de vreme ce părțile din acțiunea principală sunt de acord că reglementarea națională respectivă, aplicabilă de la 1 octombrie 1994, are ca obiectiv, sau cel puțin ca rezultat, să supună intrarea resortisanților turci în Regatul Unit unor condiții de fond și/sau de procedură mai severe decât cele care erau aplicabile în acest stat la data la care protocolul menționat a intrat în vigoare în statul respectiv, și anume la 1 ianuarie 1973.

48 Cu privire la stabilirea domeniului de aplicare *ratione materiae* al clauzei de „standstill” prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional, trebuie amintit că, potrivit însuși modului său de redactare, dispoziția amintită interzice noile restricții, în special în privința „libertății de stabilire”.

49 În această privință, din jurisprudența Curții rezultă deja că respectiva clauză „standstill” se opune adoptării de către un stat membru a oricărei măsuri noi care ar avea ca obiect sau ca efect să condiționeze stabilirea și, corelativ, șederea unui resortisant turc pe teritoriul său de îndeplinirea unor condiții mai restrictive decât

cele aplicabile la data la care protocolul adițional a intrat în vigoare în statul membru în cauză (a se vedea Hotărârile citate anterior Savas, punctul 69, și Abatay și alții, punctul 66).

50 Această jurisprudență nu are în vedere în mod explicit prima admisie a resortisanților turci pe teritoriul statului membru gazdă.

51 Pe de altă parte, cu privire la cauzele în care au fost pronunțate Hotărârile citate anterior Savas, precum și Abatay și alții, Curtea nu trebuia să se pronunțe asupra acestei chestiuni, dat fiind că atât domnul Savas, cât și șoferii rutieri a căror situație era examinată în cauzele în care a fost pronunțată Hotărârea Abatay și alții fuseseră admiși în statele membre interesate în temeiul unor vize eliberate în conformitate cu reglementarea națională pertinentă.

52 În ceea ce privește semnificația clauzei „standstill” prevăzute la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional, reiese de asemenea din jurisprudență că nici această clauză, nici dispoziția care o conține nu sunt, în sine, de natură să confere unui resortisant turc un drept de stabilire și nici, corelativ, un drept de ședere deduse în mod direct din reglementarea comunitară (a se vedea Hotărârile citate anterior Savas, punctele 64 și 71 a treia liniuță, precum și Abatay și alții, punctul 62). Or, aceeași apreciere este valabilă și în privința primei intrări a unui resortisant turc pe teritoriul unui stat membru.

53 În schimb, potrivit jurisprudenței amintite, o astfel de clauză „standstill” trebuie înțeleasă în sensul că interzice introducerea oricărei noi măsuri care ar avea ca obiect sau ca efect să condiționeze stabilirea unui resortisant turc într-un stat membru de îndeplinirea unor condiții mai restrictive decât cele aplicabile acestora la data la care protocolul adițional a intrat în vigoare în statul membru în cauză (a se vedea Hotărârile citate anterior Savas, punctele 69, 70 și 71 a patra liniuță, precum și Abatay și alții, punctele 66 și 117 a doua liniuță).

- 54 Prin urmare, articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional nu are drept consecință să acorde resortisanților turci un drept de intrare pe teritoriul unui stat membru; un astfel de drept pozitiv nu poate fi dedus din reglementarea comunitară aplicabilă în prezent, ci, dimpotrivă, rămâne guvernat de normele de drept național.
- 55 Rezultă că o clauză „standstill”, precum cea de la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional, nu operează ca o normă de fond, care face inaplicabil dreptul material pertinent pe care îl substituie, ci ca o normă de natură cvasiprocedurală, ce prevede, *ratione temporis*, care sunt dispozițiile din reglementarea unui stat membru potrivit cărora trebuie examinată situația unui resortisant turc care intenționează să își exercite libertatea de stabilire într-un stat membru.
- 56 În aceste condiții, nu poate fi reținută argumentația guvernului Regatului Unit în sensul că teza susținută de reclamanții din acțiunea principală ar presupune o atingere de netolerat adusă principiului competenței exclusive a statelor membre în materie de imigrație, astfel cum ar fi fost interpretată printr-o jurisprudență constantă a Curții.
- 57 Într-adevăr, deși din jurisprudența amintită reiese că, în stadiul actual al dreptului comunitar, prima admisie a unui resortisant turc pe teritoriul unui stat membru este în principiu guvernată exclusiv de normele de drept intern ale statului respectiv (a se vedea Hotărârile citate anterior Savas, punctele 58 și 65, precum și Abatay și alții, punctele 63 și 65), Curtea a efectuat această constatare numai în scopul de a răspunde negativ la întrebarea dacă clauza „standstill” prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional putea, ca atare, să confere unui resortisant turc beneficiul anumitor drepturi pozitive în materia libertății de stabilire (Hotărârile citate anterior Savas, punctele 58-67, precum și Abatay și alții, punctele 62-65).

- 58 Cu toate acestea, clauza „standstill” amintită nu pune sub semnul întrebării competența de principiu a statelor membre de a conduce propria politica națională privitoare la imigrație. Într-adevăr, simplul fapt că, de la data intrării sale în vigoare, o astfel de clauză impune statelor membre o obligație de abținere care are ca efect limitarea, într-o anumită măsură, a marjei lor de manevră în acest domeniu nu înseamnă că astfel se aduce atingere înseși substanței competenței suverane a acestora din urmă în materia supravegherii străinilor (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 16 mai 2006, Watts, C-372/04, Rec., p. I-4325, punctul 121).
- 59 Nu ar putea fi acceptată interpretarea guvernului Regatului Unit conform căreia din Hotărârea Savas, citată anterior, rezultă că un resortisant turc poate invoca beneficiul clauzei „standstill” menționate numai dacă a intrat în mod legal într-un stat membru, fiind lipsită de relevanță împrejurarea dacă, la data cererii sale de stabilire, șederea sa în statul membru gazdă era legală, în timp ce, în schimb, clauza amintită nu ar fi aplicabilă condițiilor primei admisionii a unui resortisant turc pe teritoriul unui stat membru.
- 60 Este necesar să se evidențieze în acest context că articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional are în vedere în mod general noile restricții aduse în special „libertății de stabilire” și că nu limitează domeniul de aplicare al acesteia prin eliminarea, astfel cum procedează articolul 13 din Decizia nr. 1/80, a anumitor aspecte particulare din sfera de protecție recunoscută în temeiul primei dintre aceste două dispoziții.
- 61 Este necesar să se adauge că articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional urmărește crearea de condiții favorabile punerii în aplicare treptate a libertății de stabilire prin interdicția absolută impusă autorităților naționale de a introduce orice nou obstacol în calea exercitării acestei libertăți, de natură a agrava condițiile existente la o dată precisă, în scopul de a nu face mai dificile condițiile de realizare treptată a acestei libertăți în relațiile dintre statele membre și Republica Turcia. Prin urmare, prevederea din protocolul adițional amintită se prezintă ca un corolar necesar al articolului 13 din acordul de asociere și constituie o precondiție

indispensabilă pentru abolirea treptată a restricțiilor naționale privind libertatea de stabilire (Hotărârea Abatay și alții, citată anterior, punctele 68 și 72). Chiar dacă, în cursul unei prime etape în perspectiva punerii în aplicare treptate a libertății amintite, restricțiile naționale preexistente în materie de stabilire pot fi menținute (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 23 martie 1983, Peskeloglou, 77/82, Rec., p. 1085, punctul 13, precum și Hotărârea Abatay și alții, citată anterior, punctul 81), este într-adevăr necesar să se vegheze ca niciun nou obstacol să nu fie introdus, pentru a nu împiedica și mai mult punerea în practică treptată a unei asemenea libertăți.

62 Or, se impune constatarea, până în prezent, Consiliul de asociere nu a adoptat nicio măsură în temeiul articolului 41 alineatul (2) din protocolul adițional, în vederea suprimării efective de către părțile contractante a restricțiilor existente privind libertatea de stabilire, conform principiilor enunțate la articolul 13 din acordul de asociere. De altfel, reiese din jurisprudența Curții că niciuna dintre aceste două dispoziții nu produce un efect direct (Hotărârea Savas, citată anterior, punctul 45).

63 Pentru aceste motive, trebuie considerat că această clauză „standstill” prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional trebuie să se aplice și reglementării referitoare la prima admisie a resortisanților turci într-un stat membru pe teritoriul căruia acești resortisanți intenționează să își exercite libertatea de stabilire în temeiul acordului de asociere.

64 În sfârșit, în ceea ce privește argumentația subsidiară a guvernului Regatului Unit, potrivit căreia solicitanții de azil ale căror cereri au fost respinse, cum sunt reclamanții din acțiunea principală, nu trebuie să fie autorizați să invoce beneficiul articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional, orice altă interpretare fiind de natură să dea naștere la fraude sau abuzuri, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, justițiabilii nu ar putea să se prevaleze în mod fraudulos sau abuziv de normele comunitare (Hotărârea din 21 februarie 2006, Halifax și alții, C-255/02, Rec., p. I-1609, punctul 68) și că instanțele naționale pot, judecând de la caz la caz, în temeiul unor elemente obiective, să țină cont de comportamentul

abuziv sau fraudulos al persoanelor interesate pentru a le refuza, atunci când este cazul, acordarea beneficiului dispozițiilor dreptului comunitar invocate (a se vedea în special Hotărârea din 9 martie 1999, Centros, C-212/97, Rec., p. I-1459, punctul 25).

- 65 Cu toate acestea, în acțiunile principale, reiese din dosarele transmise Curții de către instanța de trimitere că instanțele de fond sesizate cu soluționarea cauzelor aflate pe rolul House of Lords au constatat în mod expres că domnul Tum și domnul Dari nu se fac vinovați de nicio fraudă și nu pun în pericol protecția unui interes legitim al statului, precum ordinea, siguranța sau sănătatea publică (a se vedea punctul 32 din prezenta hotărâre).
- 66 În plus, în fața Curții nu a fost invocat niciun element concret de natură să acrediteze ideea că, în acțiunile principale, părțile interesate ar fi invocat aplicarea clauzei „standstill” prevăzute la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional doar cu scopul de a beneficia în mod abuziv de avantajele conferite de dreptul comunitar.
- 67 În aceste condiții, împrejurarea că domnul Tum și domnul Dari formulară, anterior cererii lor de autorizare a intrării în Regatul Unit în vederea exercitării libertății de stabilire, cereri de azil care totuși fuseseră respinse de către autoritățile competente ale acestui stat membru nu ar putea fi considerată ca reprezentând, în sine, un abuz sau o fraudă.
- 68 Pe de altă parte, articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional nu precizează nicio limită în privința domeniului său de aplicare, în special în ceea ce privește resortisanții turci cărora autoritățile competente le-ar fi refuzat acordarea

beneficiului statutului de refugiat, astfel încât, pentru a decide dacă prevederea menționată este aplicabilă în acțiunile principale, respingerea cererilor de azil formulate de domnul Tum și domnul Dari este lipsită de orice relevanță.

- 69 Având în vedere toate considerațiile de mai sus, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional trebuie interpretat în sensul că interzice introducerea, de la data la care acest protocol a intrat în vigoare în statul membru respectiv, a oricărei noi restricții privind exercitarea libertății de stabilire, inclusiv a celor ce privesc condițiile de fond și/sau de procedură în materie de primă admitere pe teritoriul acestui stat a resortisanților turci care intenționează să exercite pe acest teritoriu o activitate profesională în calitate de lucrători independenți.

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

- 70 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, 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 doua) declară:

**Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional semnat la 23 noiembrie 1970 la Bruxelles și încheiat, aprobat și confirmat, în numele Comunității, prin**

**Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972, trebuie interpretat în sensul că interzice introducerea, de la data la care acest protocol a intrat în vigoare în statul membru în cauză, a oricărei noi restricții privind exercitarea libertății de stabilire, inclusiv a celor ce privesc condițiile de fond și/sau de procedură în materie de primă admisie pe teritoriul acestui stat a resortisanților turci care intenționează să exercite pe acest teritoriu o activitate profesională în calitate de lucrători independenți.**

Semnături