

Cauza C-295/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

9 mai 2023

Instanța de trimitere:

Bayerischer Anwaltsgerichtshof (Germania)

Data deciziei de trimitere:

20 aprilie 2023

Reclamantă:

Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft UG

Pârât:

Rechtsanwaltskammer München

Intervenienți:

SIVE Beratung und Beteiligung GmbH

Rechtsanwalt Dr. Daniel Halmer

Obiectul procedurii principale

Compatibilitatea cerinței prevăzute de dreptul german, respectiv că pot fi asociați într-o societate civilă profesională de avocați numai avocații și persoanele care exercită profesii echivalente și că asociații trebuie să își desfășoare activitatea în cadrul acestei societăți, cu dreptul Uniunii (articolele 49 și 63 TFUE, Directiva 2006/123) – Pertinența clauzelor din statutul societății care au drept scop garantarea independenței conducerii societății, care este rezervată avocaților autorizați

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Interpretarea dreptului Uniunii, articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

Adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene, în temeiul articolului 267 TFUE, următoarele întrebări în vederea pronunțării unei decizii preliminare:

2.1 Retragerea obligatorie a autorizației unei societăți civile profesionale de avocați pentru exercitarea activității de avocat, prevăzută de legislația unui stat membru, reprezintă o restricție nepermisă privind dreptul la libertatea de circulație a capitalurilor în sensul articolului 63 alineatul (1) TFUE, atunci când

2.1.1 o parte socială a societății civile profesionale de avocați este transferată unei persoane care nu îndeplinește cerințele profesionale speciale prevăzute de legislația statului membru pentru dobândirea unei părți sociale? În consecință, o parte socială a societății civile profesionale de avocați poate fi dobândită numai de un avocat sau de un alt membru al baroului, de un consilier în proprietate intelectuală, de un consultant fiscal, de un împuternicit fiscal, de un contabil sau de un auditor autorizat, de o persoană care aparține profesiei de avocat dintr-un alt stat membru care este autorizată să presteze în țară asistență juridică sau de un consilier în proprietate intelectuală, de un consultant fiscal, de un împuternicit fiscal, de un contabil sau de un auditor autorizat care poate să desfășoare în țară activitatea respectivă ori de un medic sau de un farmacist,

2.1.2 un asociat îndeplinește cerințele speciale conform punctului 2.1.1., dar nu își desfășoară activitatea în societatea civilă profesională de avocat?

2.1.3 din cauza transferului uneia sau mai multor părți sociale ori al unuia sau mai multor drepturi de vot, majoritatea acestora nu mai aparține avocaților?

2.2 Faptul că un asociat, care nu are dreptul să exercite o profesie în sensul punctului 2.1.1, nu are drept de vot reprezintă o restricție nepermisă privind dreptul la libertatea de circulație a capitalurilor în sensul articolului 63 alineatul (1) TFUE, în condițiile în care statutul societății cuprinde, în scopul protejării independenței profesioniștilor din avocatură și a activității de avocat a societății, clauze prin care se garantează că societatea este reprezentată numai de avocați sau de persoane împuternicite, se interzice asociațiilor și adunării generale a asociațiilor să influențeze conducerea societății prin instrucțiuni sau, indirect, prin amenințarea cu consecințe nefavorabile, nu se recunosc efectele hotărârilor asociațiilor care încalcă această interdicție și prin care obligația avocaților de a păstra secretul profesional se extinde la asociați și la persoanele împuternicite de aceștia?

2.3 Restricțiile menționate la punctele 2.1. și 2.2. îndeplinesc cerințele prevăzute la articolul 15 alineatul (3) literele (a)-(c) din Directiva 2006/123/CE din 12 decembrie 2006, JO L 376/36 din 27.12.2006[, Ediție specială, 13/vol. 58,

p. 50] (denumită în continuare „Directiva privind serviciile”) pentru ingerințele permise în libertatea de a presta servicii?

2.4 În cazul în care Curtea va considera că nu este lezat dreptul reclamantei la libertatea de circulație a capitalurilor (punctele 2.1. și 2.2.) și că nu există nicio încălcare a Directivei privind serviciile (punctul 2.3):

prin restricțiile menționate la punctele 2.1. și 2.2. se încalcă dreptul la libertatea de stabilire prevăzut la articolul 49 TFUE al primei interveniente (S-GmbH)?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Tratatul FUE, în special articolele 49 și 63

Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne, în special articolul 15

Dispozițiile naționale invocate

Bundesrechtsanwaltsordnung în versiunea în vigoare până la 31 iulie 2022 (Regulamentul federal privind profesia de avocat, denumit în continuare „BRAO în versiunea anterioară”), în special articolul 59a și următoarele

Bundesrechtsanwaltsordnung în versiunea în vigoare începând cu 1 august 2022 (Regulamentul federal privind profesia de avocat, denumit în continuare „BRAO în vigoare”), în special articolul 59b și următoarele

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Obiectul procedurii îl reprezintă legalitatea retragerii de către pârâtă a autorizației reclamantei pentru societatea civilă profesională de avocați.
- 2 Reclamanta este o societate civilă profesională de avocați constituită ca societate profesională cu răspundere limitată (denumită în continuare „UG”). Administratorul și asociatul unui al acesteia a fost inițial domnul Daniel Halmer.
- 3 Prin contractul din 31 martie 2021, 51 din cele 100 de părți sociale deținute de domnul Halmer au fost înstrăinate către S-GmbH, o societate cu răspundere limitată de drept austriac, care nu este autorizată nici în Austria, nici în Germania să acorde asistență juridică. Concomitent, a fost modificat statutul UG, în scopul de a facilita transferul părților sociale către o societate de capital care nu este autorizată să funcționeze ca societate de avocați și de a garanta independența conducerii, care rezervată avocaților autorizați.

- 4 Prin scrisoarea din 19 mai 2021, pârâta a comunicat reclamantei că transferul părților sociale către S-GmbH nu este permis în temeiul BRAO în versiunea anterioară, astfel încât autorizația reclamantei necesară pentru societățile de avocați trebuie retrasă, dacă își menține decizia de a transfera părțile sociale.
- 5 Reclamanta a comunicat pârâtei, prin scrisoarea din 26 mai 2021, că își menține decizia de a transfera părțile sociale. Ea a solicitat adoptarea unei decizii.
- 6 Prin decizia din 9 noiembrie 2021, autorizația reclamantei a fost retrasă. Acțiunea introdusă la 26 noiembrie 2021 la instanța de trimitere are ca obiect această retragere.

Argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 7 Prin acțiunea sa, reclamanta critică faptul că a fost lezată în drepturile sale din cauza retragerii autorizației. Astfel, retragerea corespunde prevederilor BRAO în versiunea anterioară, deoarece S-GmbH nu este un profesionist în sensul articolul 59a din BRAO în versiunea anterioară. Decizia este totodată nelegală, întrucât aceste dispoziții încalcă, printre altele, dreptul de rang superior al Uniunii. Prin retragerea autorizației au fost lezate în special dreptul reclamantei la libera circulație a capitalurilor [articolul 63 alineatul (1) TFUE], dreptul S-GmbH la liberă stabilire (articolele 49 și 54 TFUE), drepturile reclamantei care decurg din articolul 15 din Directiva 2006/123, precum și drepturile reclamantei, ale S-GmbH și ale domnului Halmer care decurg din articolele 15 și 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.
- 8 Pârâta susține că este vorba despre un caz fictiv. Reclamanta nu a desfășurat nicio activitate de avocat. Având în vedere valoarea capitalului său social de 100 de euro, nici nu se așteaptă acest lucru. Sfera de protecție a libertății de circulație a capitalurilor nu este afectată. Reclamanta nu se poate întemeia pe libertatea de stabilire, întrucât este vorba despre o situație de fapt strict internă. În plus, restricțiile care au determinat retragerea autorizației sunt justificate de articolul 65 TFUE, precum și de articolul 15 alineatul (2) litera (c) și alineatul (3) din Directiva 2006/123.

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

Cadrul juridic național

- 9 În conformitate cu dreptul german, pentru activitatea de avocat este necesară o autorizație din partea baroului. Sunt autorizate persoanele fizice care au obținut dreptul de a accede la funcția de judecător. Pot fi autorizate de asemenea societățile și asocierile de persoane pentru exercitarea în comun a profesiei. Pentru societățile civile profesionale de avocați, dreptul în vigoare la momentul retragerii autorizației, relevant pentru aprecierea în speță, prevedea restricții considerabile (articolul 59a și următoarele din BRAO în versiunea anterioară). Potrivit

articolului 59a din BRAO în versiunea anterioară, exercitarea în comun a profesiei este permisă numai persoanelor menționate la punctul 2.1.1 din întrebările preliminare. Articolul 59c din BRAO în versiunea anterioară permite în plus exercitarea profesiei de avocat și de către societățile civile profesionale de avocați constituite sub forma societăților de capital. Conform articolului 59e alineatul (1) din BRAO în versiunea anterioară, pot fi asociați ai unei asemenea societăți civile profesionale de avocați numai avocații și profesioniștii în sensul punctului 2.1.1 din întrebările preliminare. Potrivit articolului 59e alineatul (1) a doua teză din BRAO în versiunea anterioară, este de asemenea necesar ca aceste persoane să își desfășoare activitatea în cadrul societății civile profesionale de avocați. În fine, persoanele care nu au dreptul să își exercite profesia potrivit punctului 2.1.1 din întrebările preliminare nu au drept de vot. Dacă societatea civilă profesională de avocați nu îndeplinește aceste cerințe, i se refuză autorizarea în conformitate cu articolul 59d din BRAO în versiunea anterioară. În cazul în care, ulterior, cerințele nu mai sunt îndeplinite, autorizația societății civile profesionale de avocați se retrage (articolul 59h din BRAO în versiunea anterioară). Baroul competent nu are nicio putere de apreciere în această privință.

- 10 Începând cu 1 august 2022, articolul 59a și următoarele din BRAO în versiunea anterioară au fost înlocuite de articolul 59b și următoarele din BRAO în versiunea actuală. Noile dispoziții extind posibilitatea avocaților de a colabora profesional și în alte profesii, însă interdicția participărilor străine în societate și obligația de desfășurare a activității în cadrul societății au fost menținute în versiunea modificată a legii.
- 11 Prin modificarea statutului și transferul a 51 % din părțile sociale ale UG către S-GmbH, potrivit dreptului german există mai multe motive pentru retragerea (obligatorie) a autorizației:
- societatea civilă profesională de avocați are acum un asociat unic, care nu exercită nicio activitate în sensul articolului 59a din BRAO în versiunea anterioară;
 - în mod corespunzător, S-GmbH nu își poate nici desfășura activitatea pentru societatea civilă profesională de avocați;
 - majoritatea părților sociale și a drepturilor de vot nu mai sunt deținute de avocați.

Cu privire la întrebările preliminare

Restrângerea libertății de circulație a capitalurilor

- 12 În noțiunea de liberă circulație a capitalurilor intră toate tranzacțiile referitoare la bani sau la capitalul fizic care nu sunt condiționate direct de circulația mărfurilor și a serviciilor. Printre aceste tranzacții se numără și dobândirea de părți sociale la o persoană juridică de drept privat. Sfera de protecție a libertății de stabilire este

afectată numai atunci când dobânditorul urmărește să își asigure prin tranzacție influența asupra unei întreprinderi. Criteriul în această privință sunt în special numărul de părți sociale dobândite și conținutul contractului de societate (Hotărârea din 20 septembrie 2018, EV, C-685/16, EU:C:2018:743). Potrivit acestor criterii, dreptul reclamantei la libera circulație a capitalurilor este restrâns. Deși S-GmbH primește 51 din cele 100 de părți sociale, deținând astfel majoritatea drepturilor de vot, prin statut se asigură că S-GmbH nu poate exercita o influență dominantă asupra reclamantei.

Compatibilitatea restricțiilor impuse de articolul 59a și următoarele din BRAO în versiunea anterioară cu libertatea de circulație a capitalurilor

- 13 Articolele 59e, 59a și 59h din BRAO în versiunea anterioară restrâng dreptul reclamantei la libera circulație a capitalurilor. Aceste dispoziții se opun înstrăinării către terți a părților sociale ale unei societăți civile profesionale de avocați. Înstrăinarea părților sociale este posibilă numai dacă dobânditorul este profesionist în sensul articolului 59a din BRAO în versiunea anterioară, dacă își desfășoară activitatea în societate în această calitate și dacă majoritatea părților sociale și a drepturilor de vot sunt deținute de avocați. Potrivit articolului 59e alineatul (2) a doua teză din BRAO în versiunea anterioară, nu are drept de vot asociatul care nu este autorizat să desfășoare o profesie în sensul articolului 59a din BRAO în versiunea anterioară. Această dispoziție constituie o ingerință în statutul juridic al reclamantei.
- 14 Instanța de trimitere are îndoieli dacă această ingerință în libertatea de circulație a capitalurilor poate fi justificată prin articolul 65 TFUE. Potrivit articolului 65 alineatul (2) TFUE, sunt permise reglementările statelor membre care au drept scop menținerea ordinii publice și a siguranței publice. Independența asistenței juridice, garantarea principiului transparenței și securitatea secretului profesional au fost recunoscute de Curte ca fiind obiective de ordine publică și siguranță publică, care pot justifica o restricție privind libera circulație a capitalurilor (Hotărârea din 2 decembrie 2010, Jakubowska, C-225/09, EU:C:2010:729). Curtea nu a statuat însă dacă restricțiile privind participarea într-o societate civilă profesională de avocați, astfel cum sunt prevăzute la articolele 59a, 59e și 59h din BRAO în versiunea anterioară, sunt proporționale în raport cu atingerea acestor obiective. În Hotărârea din 21 aprilie 2005, Comisia/Grecia (C-140/03, EU:C:2005:242, punctul 34), Curtea a stabilit condiții generale în acest sens. Potrivit acestei hotărâri, nu este suficient să se constate că măsurile naționale sunt în principiu apte să atingă scopul de interes general pe care îl urmăresc. În plus, restricțiile în discuție nu pot depăși ceea ce este necesar pentru atingerea scopului urmărit. Există îndoieli dacă restricțiile de la articolele 59a, 59e și 59h din BRAO în versiunea anterioară sunt necesare pentru asigurarea independenței avocatului.
- 15 Aceste îndoieli ar putea fi justificate. Independența activității de avocat a administratorului și persoanei împuternicite de societate este asigurată prin faptul că potrivit articolului 59f alineatul (4) din BRAO în versiunea anterioară nu sunt permise influențele din partea asociațiilor asupra activității de asistență juridică a

avocatului, inclusiv în privința acceptării sau refuzului unui mandat. Independența poate fi asigurată suplimentar prin dispoziții ale statutului. Statutul reclamantei cuprinde astfel de dispoziții.

- 16 Pare îndoielnic dacă excluderea generală a terților, care nu exercită nicio profesie în sensul articolului 59a din BRAO în versiunea anterioară, este necesară pentru a asigura independența profesioniștilor din avocatură. Riscul ca un administrator sau un finanțator să influențeze administrarea societății nu depinde de aspectul dacă un asociat exercită o profesie în sensul articolului 59a din BRAO în versiunea anterioară. Dependența economică a profesioniștilor din avocatură poate apărea deopotrivă atunci când un profesionist în sensul articolului 59a din BRAO în versiunea anterioară pune la dispoziția societății un capital considerabil. Prevederea nu constituie o protecție nici în privința dependenței economice a unui avocat de un finanțator extern sau de un mandant important. Cel puțin în cazul în care dispozițiile legale, care au drept scop garantarea independenței profesioniștilor din avocatură, sunt consolidate, cum este situația din speță, prin dispoziții din statut privind protecția independenței statutului asociațiilor și al reprezentanților lor, ceea ce înseamnă că asociații nu pot influența operațiunile societății, nu este cert dacă ingerința terților în independența asistenței juridice poate fi mai mare decât cea a profesioniștilor dintr-o societate civilă profesională de avocați.
- 17 Principiul proporționalității din dreptul Uniunii permite ingerințe în libertățile fundamentale consacrate în tratat numai dacă restricțiile contribuie în mod coerent și sistematic la atingerea unui scop recunoscut referitor la ordinea sau interesul public. Restricțiile trebuie să fie nediscriminatorii, justificate de interese generale imperative, apte a asigura realizarea obiectivelor urmărite și să nu depășească ceea ce este necesar pentru realizarea scopului urmărit (Hotărârile din 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes și alții, C- 171/07 și C- 172/07, EU:C:2009:316, și Hotărârea din 15 octombrie 2015, Tomášová, C- 168/15, EU:C:2016:602).
- 18 Și sub acest aspect există îndoieli dacă articolele 59a, 59e și 59h din BRAO în versiunea anterioară cuprind o restricție coerentă și sistematică pentru garantarea independenței activității avocaților și a bunei administrări a justiției. Scopul legii este de a asigura independența activității avocaților prin excluderea participării în societate a persoanelor care au interese pur economice, prin faptul că numai persoanele din domeniu, recunoscute de lege, pot fi membri ai societății și prin faptul că acestea sunt obligate să își desfășoare activitatea în cadrul societății. În principiu, efectul restrângerii categoriei persoanelor care pot avea calitatea de asociați este că terții care nu îndeplinesc aceste criterii nu pot influența societatea ca asociați. Această restrângere nu satisface însă principiul coerenței dacă asociații care îndeplinesc condițiile de la articolul 59e din BRAO în versiunea anterioară pot influența în același mod activitatea conducerii societății. Articolele 59a și 59e din BRAO în versiunea anterioară nu conțin cerințe privind întinderea obligației de colaborare a asociaților. Prin urmare, există posibilitatea ca, prin participația sa, un asociat să urmărească în primul rând interese financiare și să participe numai în

secundar la realizarea scopului societății. Nu se asigură în niciun caz că avocații autorizați care sunt asociați ai societății civile profesionale de avocați colaborează într-o măsură considerabilă în societate.

- 19 Problemele juridice ridicate nu au fost încă clarificate în jurisprudența Curții. În Hotărârea din 21 aprilie 2005, Comisia/Grecia (C-140/03, EU:C:2005:242), referitoare la libertatea de stabilire, ea a recunoscut că protecția sănătății publice este un obiectiv permis prin care poate fi restrânsă libertatea de stabilire. Măsurile nu sunt însă proporționale, deoarece în acest sens este de ajuns orice ingerință redusă. În speță, prin articolul 59f din BRAO în versiunea anterioară și prin statutul reclamantei se asigură că numai avocații pot acționa ca asociați pe seama societății civile profesionale de avocați. Aceasta corespunde considerațiilor Curții cu privire la ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului de asigurare a sănătății populației. În plus, aceste dispoziții cuprind norme prin care se asigură independența avocaților, în exercitarea activității lor, față de asociați.
- 20 Aceeași apreciere rezultă și din Hotărârea din 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes și alții (C- 171/07 și C- 172/07, EU:C:2009:316), referitoare la libertatea de stabilire. Astfel, în această hotărâre Curtea a sancționat reglementarea germană, potrivit căreia exploatarea unei farmacii este rezervată – cu câteva excepții – exclusiv farmaciștilor. Exploatarea unei farmacii de către o societate de capital este în principiu exclusă conform hotărârii menționate. În motivare, Curtea a reținut pericolele și nevoile deosebite legate de comercializarea medicamentelor, precum și aspecte de politică sanitară. În cazul asistenței juridice nu există însă riscuri comparabile. În plus, spre deosebire de exploatarea farmaciilor, prestarea serviciilor de asistență juridică de către societățile de capital este permisă. Aceasta relevă faptul că în opinia legiuitorului în acest caz nu există nicio situație de pericol comparabilă.

Lezarea drepturilor reclamantei care decurg din Directiva 2006/123

- 21 În conformitate cu articolul 15 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123, statele membre examinează dacă sistemul lor juridic condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de cerințe nediscriminatorii referitoare la deținerea capitalului unei societăți. Conform articolului 15 alineatul (3) litera (c) din directivă, restricțiile trebuie să fie proporționale. Acesta este cazul atunci când cerințele pentru realizarea obiectivului pe care îl urmăresc nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv și că acesta nu ar putea fi atins prin măsuri mai puțin constrângătoare cu efect echivalent. Există îndoieli dacă restricțiile de la articolele 59a, 59e și 59h din BRAO în versiunea anterioară respectă cerințele impuse pentru dobândirea de părți sociale la o societate civilă profesională de avocați.
- 22 Activitățile de asistență juridică prestate de reclamantă sunt servicii în sensul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2006/123. Această directivă are efect direct în favoarea reclamantei. Aceasta se poate întemeia nemijlocit pe faptul că restricțiile nu sunt justificate de articolul 15 alineatul (2) litera (c) și alineatul (3)

litera (c) din directivă (Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser, C- 360/15 și C- 31/16, EU:C:2018:44, punctul 130). Pentru motivele prezentate la punctele 14-20 de mai sus, există îndoieli considerabile dacă restricțiile de la articolele 59a și 59e din BRAO în versiunea anterioară pentru dobândirea părților sociale la o societate civilă profesională de avocați sunt proporționale în sensul directivei. În schimb, este necesar să se considere că independența activității avocaților, administrarea justiției și obligația avocatului de a păstra secretul profesional și astfel încrederea în administrarea justiției sunt garantate suficient prin restricțiile referitoare la drepturile asociaților, prevăzute la articolul 59f din BRAO în versiunea anterioară și de statut.

Compatibilitatea restricțiilor impuse de articolul 59a și următoarele din BRAO în versiunea anterioară cu libertatea de stabilire

- 23 Dacă nu se ia în considerare opinia conform căreia S-GmbH nu intenționează să exercite nicio influență dominantă asupra activității reclamantei, aceasta putând fi deci lezată în dreptul său la libera circulație a capitalurilor, pe lângă o încălcare a Directivei 2006/123 este posibilă și o lezare a dreptului S-GmbH la libertatea de stabilire (articolul 49 TFUE). Ingerința constând în restricțiile prevăzute la articolele 59a, 59e și 59f din BRAO în versiunea anterioară poate fi neproporțională și în această privință.