

Cauza C-619/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98
alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

6 octombrie 2023

Instanța de trimitere:Administrativen sad Sofia-Oblast (Tribunalul Administrativ din
regiunea Sofia, Bulgaria)**Data deciziei de trimitere:**

21 septembrie 2023

Reclamanți:

„Ronos” OOD

MA

TI

Pârâtă:

Komisia za zashtita na konkurentsia (KZK)

Obiectul procedurii principale

Obiectul controlului jurisdicțional ce trebuie realizat de instanța de trimitere este constituit de o decizie a Komisia za zashtita na konkurentsia (Comisia pentru Protecția Concurenței, denumită în continuare „KZK”), prin care s-a constatat o încălcare a Zakon za zashtita na konkurentsia (Legea privind protecția concurenței, denumită în continuare „ZZK”), săvârșită ca urmare a nerespectării obligației de colaborare în legătură cu o inspecție realizată în conformitate cu articolul 50 din această lege.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE privind interpretarea articolelor 3 și 6 din Directiva (UE) 2019/1 în lumina articolului 4 alineatul (2) TUE.

Întrebările preliminare

1) În lumina articolului 4 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană, articolul 6 coroborat cu articolul 3 din Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 trebuie interpretat în sensul că restrânge competențele unei autorități naționale de concurență de a accesa, cu ocazia realizării unei inspecții, corespondența privată, a cărei inviolabilitate este garantată de Constituția statului membru, în cazul în care lipsesc motivele prevăzute de Constituție pentru restrângerea dreptului la libertatea și confidențialitatea corespondenței?

2) În lumina articolului 4 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană, articolul 6 coroborat cu articolul 3 din Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 trebuie interpretat în sensul că persoana căreia i se solicită, cu ocazia realizării unei inspecții de către autoritatea națională de concurență, să acorde accesul la un suport de date dispune de dreptul de a refuza să acorde accesul la conținutul care constituie corespondența sa privată, întrucât inviolabilitatea corespondenței private este garantată de Constituția statului membru și lipsesc motivele prevăzute de Constituție pentru restrângerea dreptului la libertatea și confidențialitatea corespondenței și a celorlalte comunicări?

Dispoziții de drept și jurisprudența Uniunii Europene

Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) – articolul 4 alineatul (2)

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – articolele 7 și 52

Explicații cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne – considerentele (32) și (35), articolele 3 și 6

Hotărârea din 11 decembrie 2003, Minoan Lines/Comisia, T-66/99, EU:T:2003:337, punctul 49

Hotărârea din 26 octombrie 2010, CNOP și CCG/Comisia, T-23/09, EU:T:2010:452, punctele 40, 41 și 69

Hotărârea din 14 noiembrie 2012, Prysmian și Prysmian Cavi e Sistemi Energia/Comisia, T-140/09, nepublicată, EU:T:2012:597, punctul 62

Hotărârea din 20 iunie 2018, České dráhy/Comisia, T-325/16, EU:T:2018:368, punctele 165-170 și 173

Hotărârea din 5 octombrie 2020, Les Mousquetaires și ITM Entreprises/Comisia, T-255/17, EU:T:2020:460, punctele 32-36, 39, 40 și 42

Hotărârea din 9 martie 2023, Les Mousquetaires și ITM Entreprises/Comisia, C-682/20 P, EU:C:2023:170, punctul 44

Dispoziții naționale invocate și jurisprudența națională invocată

Konstitutsia na Republika Bulgaria (Constituția Republicii Bulgaria, denumită în continuare „Constituția Bulgariei”) – articolele 5, 34 și 57

Zakon za zashtita na konkurentsia (Legea privind protecția concurenței, denumită în continuare „ZZK”) – articolele 46, 47, 50, 51, 64, 100 și 102

Administrativnoprotsesualen kodeks (Codul de procedură administrativă) – articolul 144 și următoarele

Hotărârea Konstitutsionen sad (Curtea Constituțională) nr. 4 din 18 aprilie 2006 în cauza nr. 11/2005

Hotărârea Konstitutsionen sad (Curtea Constituțională) nr. 2 din 12 martie 2015 în cauza nr. 8/2014

Hotărârea Konstitutsionen sad (Curtea Constituțională) nr. 1 din 10 februarie 1998 în cauza nr. 17/1997

Hotărârea Konstitutsionen sad (Curtea Constituțională) nr. 10 din 29 mai 2018 în cauza nr. 4/2017

Hotărârea Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă) nr. 7982 din 22 decembrie 2000 în cauza nr. 3351/2000

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Prin decizia din 23 iunie 2022, adoptată în urma unei sesizări a ministrului de finanțe, KZK a deschis o procedură în constatarea unei posibile încălcări, în sensul articolului 15 din ZZK, săvârșită de mai multe întreprinderi, constând într-un acord și/sau practică concertată (înțelegere) interzise, în scopul de a împiedica, restrânge sau denatura concurența, prin manipularea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice.

- 2 În cadrul acestei proceduri, cu autorizarea instanței competente, a fost efectuată o inspecție [în sensul articolului 50 alineatul (1) din ZZK] la „Ronos” OOD, în scopul investigării, clarificării și constatării faptelor și împrejurărilor relevante în privința încălcării în sensul articolului 15 din ZZK. Autorizarea instanței acoperă toate incintele, vehiculele și alte obiecte folosite de întreprinderea supusă inspecției.
- 3 Inspectoarea-șefă a atras atenția în mod expres celor prezenți la efectuarea inspecției că inspectorii au drept de acces la toate suporturile de date și pot examina orice consideră relevant pentru obiectul inspecției. Drept urmare, s-a acordat acces (la ora 10.15) la un laptop aparținând unui membru al conducerii, prezent la inspecție, (denumit în continuare „directoarea”). Laptopul a fost cercetat de un funcționar al KZK, membru al echipei de inspecție (denumit în continuare „inspectorul”). Acesta din urmă a constatat că pe laptop era instalată aplicația software „Viber” pentru desktop, care este folosită în general în corespondența privată ca aplicație pentru efectuarea apelurilor și transmiterea mesajelor și care este larg răspândită în Bulgaria.
- 4 Aplicația „Viber”, instalată pe laptopul directoarei, este conectată cu unicul său telefon mobil personal. Inspectorul a deschis și vizualizat aplicația în discuție și, după cercetarea corespondenței purtate, a realizat capturi de ecran ale anumitor conversații, pe care le-a considerat relevante pentru inspecție, precum și a conținutului acestora de la acel moment (în jurul orei 10.45). Aplicația „Viber” conținea și alte conversații ale directoarei, pentru care nu au fost realizate capturi de ecran.
- 5 La începutul inspecției, tuturor persoanelor prezente (inclusiv directoarei) li s-a atras în mod expres atenția că, în temeiul articolului 47 din ZZK, nu pot invoca informații ocrotite legal. Pentru acest motiv, directoarea a refuzat să își dea consimțământul pentru cercetarea conținutului corespondenței sale din aplicația „Viber”. Mai târziu (în jurul orei 15.00), s-a constatat că conținutul corespondenței purtate în aplicația „Viber”, pentru care, mai devreme, se realizaseră capturi de ecran, a fost șters aproape complet.
- 6 Nu s-a putut stabili momentul exact în care a fost ștersă corespondența din „Viber”, însă, din câte își amintește inspectorul, după ce el constatase această împrejurare, inspectoarea-șefă a avertizat că în cazul ștergerii mesajelor din „Viber” este foarte probabil să se aplice o sancțiune pentru zădărnicierea inspecției.
- 7 În decizia din 6 octombrie 2022, KZK a constatat încălcarea obligației de colaborare în sensul articolului 46 din ZZK, iar ștergerea conținutului conversațiilor (corespondenței) din aplicația „Viber”, care era conectată cu numărul de telefon al directoarei, a fost calificată ca împiedicare a accesului la mijloacele de probă electronice și digitale, esențiale în procedură. Ca urmare a încălcării săvârșite de „Ronos” OOD, acesteia i s-a aplicat o amendă în cuantum de 50 000 BGN, iar altor două persoane fizice, care au fost prezente la inspecție (reclamanții MA și TI), li s-a aplicat câte o amendă de 500 BGN pentru

participarea la săvârșirea acestei încălcări. Obiectul procedurii principale îl constituie trei acțiuni, formulate la instanța de trimitere de „Ronos” OOD, MA și TI, împotriva deciziei KZK în discuție.

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 8 Pentru a putea aprecia dacă ștergerea conținutului conversațiilor din aplicația „Viber”, care era conectată cu numărul de telefon al directoarei, constituie o modalitate de împiedicare a funcționarilor KZK să își exercite competențele prevăzute la articolul 50 alineatul (2) din ZZK (accesul, cercetarea și confiscarea cu ocazia inspecției a mijloacelor de probă electronice și digitale esențiale în procedură), instanța de trimitere este nevoită să analizeze mai întâi dacă accesul la și cercetarea corespondenței directoarei din aplicația „Viber”, care era instalată pe laptopul său și conectată cu propriul său telefon mobil, reprezintă o exercitare legală a competențelor funcționarilor KZK cu ocazia realizării inspecției.
- 9 Întrucât aplicația în discuție a fost conectată cu singurul număr de telefon al directoarei, ea conținea și corespondența privată a acesteia (conversații), fapt care rezultă din dovezile prezentate în cauză.
- 10 Potrivit articolului 46 din ZZK, orice persoană fizică și juridică este obligată să sprijine KZK în exercitarea competențelor sale prevăzute de această lege. Conform articolului 47 alineatul (1) din ZZK, persoanele cărora li se solicită sprijinul nu se pot prevala de confidențialitatea informațiilor comerciale și industriale sau de altă formă de confidențialitate protejată de lege, iar în conformitate cu articolul 50 alineatul (2) punctul 5 din ZZK, funcționarii numiți prin ordin al președintelui KZK sunt autorizați să acceseze, cu ocazia inspecției, toate suporturile de date, inclusiv servere, care sunt accesate prin intermediul sistemelor informatice sau prin alte mijloace și care se află în incintele destinate activităților economice supuse inspecției.
- 11 Instanța de trimitere subliniază faptul că dispozițiile menționate ale ZZK nu sunt incompatibile cu dispozițiile dreptului derivat al Uniunii, în special cu cele ale articolelor 3 și 6 din Directiva 2019/1. Dispozițiile ZZK sunt de asemenea compatibile cu jurisprudența pertinentă a Curții, precum și cu articolul 7 din cartă sau cu articolul 8, corespunzător, din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”) coroborat cu articolul 52 alineatul (3) din cartă.
- 12 Constituția Bulgariei conferă însă cetățenilor săi garanții mai largi decât cele din dreptul Uniunii în ceea ce privește inviolabilitatea corespondenței. Or, în conformitate cu cartă și cu CEDO, oricare dintre cele trei drepturi fundamentale (respectarea vieții private și de familie, a domiciliului și a corespondenței) poate fi restrâns de autoritățile de stat, în condițiile prevăzute de lege și dacă este necesar în scopul protejării unui anumit interes de ordine publică. Constituția Bulgariei tratează diferit inviolabilitatea corespondenței: legiuitorul constituțional a consacrat în mod direct în Constituție (articolul 34) principiul conform căruia

dreptul fundamental la inviolabilitatea corespondenței poate fi restrâns numai cu încuviințarea instanței și într-un singur scop (pentru un singur motiv), și anume descoperirea sau prevenirea infracțiunilor grave. În aceste condiții, instanța de trimitere relevă faptul că înțelegerile interzise, prevăzute la articolul 15 din ZZK (sau la articolul 101 TFUE), constituie forma cea mai gravă de încălcare a normelor de concurență, însă nu sunt infracțiuni în sensul Nakazatelen kodeks (Codul penal) al Republicii Bulgaria.

- 13 Instanța de trimitere cunoaște faptul că exercitarea drepturilor fundamentale poate fi în principiu restrânsă dacă se urmărește un scop legitim, dacă acest scop poate fi atins prin restrângerea corespunzătoare a dreptului fundamental și dacă măsura reprezintă mijlocul cel mai puțin invaziv pentru atingerea scopului legitim (elementele clasice ale condiției constituționale de proporționalitate pentru determinarea limitelor de exercitare a drepturilor fundamentale). Instanța de trimitere cunoaște de asemenea importanța competențelor și sarcinilor autorităților naționale de concurență și a scopului esențial urmărit prin protejarea concurenței în cadrul pieței interne. Ea ține seama de mijloacele prevăzute de dreptul Uniunii pentru asigurarea echilibrului între interesele publice și private și prin care trebuie să se asigure eficiența inspecțiilor ca instrument indispensabil pentru îndeplinirea sarcinilor ce revin autorităților de concurență.
- 14 În speță, limitele asigurării echilibrului între interesele private și publice, permis de Constituția Bulgariei, rezultă însă din dispozițiile constituționale în vigoare; întrucât legea aplicabilă în procedura principală depășește aceste limite, ea este contrară articolului 34 din Constituția Bulgariei. O măsură (chiar prevăzută de lege) care restrânge dreptul fundamental la inviolabilitatea corespondenței, pentru alte motive decât cele prevăzute de Constituția Bulgariei, nu este doar nepermisă, ci și neconstituțională. Prin urmare, proporționalitatea și oportunitatea unei asemenea restrângeri prevăzute de lege sunt imposibil de apreciat, indiferent de interesul public, de stat sau de un alt interes superior pe care îl urmărește.
- 15 Ținând seama de aceste considerații, instanța de trimitere consideră că dispozițiile ZZK relevante în procedura principală [respectiv, articolul 47 și articolul 50 alineatul (2) punctul 5 din ZZK] încalcă articolul 34 alineatul (2) din Constituția Bulgariei și nu trebuie, prin urmare, aplicate în prezenta cauză.
- 16 Totuși, astfel cum s-a constatat deja, dispozițiile articolului 47 și ale articolului 50 alineatul (2) punctul 5 din ZZK sunt compatibile cu articolul 6 coroborat cu articolul 3 din Directiva 2019/1, ceea ce înseamnă că dacă instanța de trimitere nu aplică dispozițiile ZZK, menționate anterior, din cauză că sunt contrare Constituției Bulgariei, ea nu va aplica nici dispozițiile de dreptul Uniunii menționate anterior, iar dacă procedează astfel își încalcă obligația de a asigura efectul deplin al acestor din urmă dispoziții.
- 17 Instanța națională, care trebuie să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile de drept al Uniunii, este ținută să asigure efectul deplin al acestora, dar dacă nu reușește ea însăși să ajungă la o interpretare conformă cu dreptul Uniunii, este

obligată să adreseze Curții o cerere de decizie preliminară privind interpretarea dispoziției de drept al Uniunii respective, iar Curtea trebuie să furnizeze toate indiciile de interpretare necesare. Prin urmare, instanța de trimitere consideră că este necesară interpretarea de către Curte a dispozițiilor de dreptul Uniunii menționate, ținând seama mai ales de garanțiile mai largi conferite de Constituția Bulgariei pentru protecția drepturilor fundamentale a cetățenilor privind libertatea și secretul corespondenței.

- 18 Motivul acestor garanții mai largi ține de **identitatea națională** bulgară în sensul articolului 4 alineatul (2) TUE. În acest context, instanța de trimitere face următoarele precizări:
- 19 În perioada 1944-1990, a existat un principal instrument prin care se exercita puterea suverană, Darzhavna sigurnost (Comitetul pentru Securitatea de Stat, denumit în continuare „DS”), o entitate care reunea serviciile secrete din Republica Populară Bulgaria. DS dispunea de o subunitate proprie, care avea ca sarcini controlul corespondenței și folosirea unor tehnici de ascultare în cadrul operațiilor desfășurate. Deși nu au fost făcute publice date exacte și clare privind întinderea măsurilor aplicate de această unitate, în societatea bulgară s-a format convingerea fermă că aceste măsuri au fost aplicate în mare parte și fără niciun fel de control față de o categorie largă de persoane. În societatea bulgară mai există și în prezent o sensibilitate în ceea ce privește inviolabilitatea corespondenței private.
- 20 Cu ocazia adoptării constituției în vigoare, membrii Veliko narodno sabranie (Marea Adunare Națională) au deschis, așadar, o dezbate publică și politică serioasă pe marginea textului dispoziției privind inviolabilitatea corespondenței. În acest context, au fost discutate două versiuni: (1) introducerea unui text care să corespundă integral articolului 8 din CEDO și (2) introducerea unui text care să confere garanții mai largi cetățenilor în privința inviolabilității corespondenței. Cea de a doua versiune a textului, potrivit căruia motivele restrângerii dreptului la inviolabilitatea corespondenței erau consacrate în mod expres în Constituție, a fost adoptat cu o majoritate covârșitoare. Respingerea ideii de a reglementa aceste restrângeri printr-o simplă lege a fost fundamentată pe considerentul că numai o dispoziție constituțională ar putea pune capăt practicii reprobabile, folosită timp de decenii, de a controla corespondența tuturor cetățenilor în temeiul a numeroase dispoziții derogatorii din legi speciale, prin care se urmăresc alte scopuri decât cele menționate în Constituție.
- 21 În plus, instanța de trimitere invocă jurisprudența constantă și unitară a Konstitutsionen sad (Curtea Constituțională) a Republicii Bulgaria, potrivit căreia articolul 34 din Constituția Bulgariei conferă garanții mai largi în ceea ce privește inviolabilitatea corespondenței decât articolul 8 din CEDO și articolul 7 din cartă, întrucât conține o dispoziție mai restrictivă în privința motivelor posibile și procedurilor pentru restrângerea acestui drept. Această divergență dintre CEDO și cartă, pe de o parte, și Constituția Bulgariei, pe de altă parte, nu ar trebui însă interpretată ca o contradicție între ele în sfera inviolabilității corespondenței, ci ca

o instituire a unei dispoziții mai favorabile pentru protecția acestui drept fundamental. Este cunoscut faptul că cerințele impuse de CEDO în legătură cu proclamarea drepturilor trebuie recunoscute ca standard minim în ordinea constituțională națională și în legile ordinare care protejează drepturile fundamentale. Însă totodată, pentru a fi constituțională, dezvăluirea secretului corespondenței trebuie să corespundă complet cerințelor de la articolul 34 alineatul (2) din Constituția Bulgariei privind restrângerea acestui drept.

- 22 Precizarea raportului dintre dreptul constituțional al statelor membre și dreptul Uniunii este, așadar, decisivă pentru prezenta cerere de decizie preliminară. În prezenta cauză se impune clarificarea raportului dintre garanțiile fundamentale consacrate în Constituția Bulgariei și dispozițiile de drept al Uniunii, care trebuie aplicat de instanța națională. Instanța de trimitere este ținută să respecte supremația dreptului Uniunii față de dreptul național, însă fără a aduce atingere garanțiilor mai largi (comparativ cu cele din dreptul Uniunii) prevăzute de Constituția Bulgariei pentru protecția dreptului fundamental al cetățenilor la libertatea și confidențialitatea corespondenței.
- 23 De aceea instanța de trimitere consideră că răspunsul la întrebările preliminare trebuie să fie afirmativ, dacă se are în vedere faptul că dreptul constituțional din statul membru conține un drept subiectiv, care, deși corespunde celui garantat prin articolul 7 din cartă și articolul 8 din CEDO, se bucură de o protecție mai largă, iar importanța pe care o are acest drept pentru cetățenii statului membru consacră spiritul acestuia ca parte a identității naționale a statului respectiv.