Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 15 iulie 2021 [1]

Cauza C-261/20

Thelen Technopark Berlin GmbH
împotriva
MN

[cerere de decizie preliminară formulată de Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție, Germania)]

„Trimitere preliminară – Directiva 2006/123/CE – Articolul 15 – Onorarii ale arhitecților și ale inginerilor pentru servicii de planificare – Tarife minime și maxime – Hotărârea Curții prin care se constată neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Incompatibilitate cu o directivă – Invocabilitate în cadrul unui litigiu între particulari – Libertatea de stabilire – Articolul 49 TFUE – Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Articolul 16 – Libertatea contractuală”

I. Introducere

1. În cadrul unei proceduri civile, reclamanta solicită plata de către pârât a remunerației pentru serviciul prestat și pretinde o sumă care depășește cuantumul convenit de părți în contract. Aceasta își întemeiază cererea pe o dispoziție națională care prevede că prestatorul are dreptul la o remunerație în cuantum cel puțin egal cu tariful minim stabilit prin normele corespunzătoare de drept național. Dispoziția națională menționată este însă contrară unei directive. Acțiunea trebuie admisă?

2. Aceasta este întrebarea pe care și-a pus-o instanța de trimitere în prezenta cauză. Decizia sa depinde de răspunsul Curții la întrebarea dacă, în cadrul aprecierii temeiniciei unei acțiuni formulate de un particular împotriva altui particular, o instanță națională poate lăsa neaplicată o dispoziție națională pe care se întemeiază acțiunea și care este contrară unei directive, în speță Directivei 2006/123/CE [2].

[1] Limba originală: polona.

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

3. Potrivit considerentelor (5), (6) și (64) ale Directivei 2006/123:

„(5) […] este necesar să fie eliminate barierele din calea libertății de stabilire a prestatorilor în statele membre și barierele din calea liberei circulații a serviciilor între statele membre și să li se garanteze beneficiarilor și prestatorilor securitatea juridică necesară exercitării efective a acestor două libertăți fundamentale prevăzute de tratat. […].

(6) Aceste bariere nu pot fi eliminate numai prin aplicarea directă a articolelor 43 și 49 din tratat [(în prezent articolele 49 și 56 TFUE)], întrucât, pe de o parte, soluționarea lor caz cu caz prin proceduri privind încălcarea dreptului comunitar împotriva statului membru în cauză ar fi, în special după extindere, extrem de complicată pentru instituțiile naționale și comunitare și, pe de altă parte, ridicarea mai multor bariere necesită o coordonare prealabilă a sistemelor juridice naționale, inclusiv instituirea cooperării administrative. Astfel cum a fost recunoscut de către Parlamentul European și Consiliu, un instrument legislativ comunitar face posibilă obținerea unei autentice piețe interne pentru servicii.

[…]

(64) Pentru a stabili o adevărată piață internă a serviciilor, este necesar să se elimine orice restricții privind libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor care figurează încă în legislațiile anumitor state membre și care sunt incompatibile cu articolele 43 și, respectiv, 49 din tratat [(în prezent articolele 49 și 56 TFUE)]. Restricțiile care trebuie interzise afectează în special piața internă a serviciilor și trebuie eliminate în mod sistematic în cel mai scurt timp.”

4. Articolul 2 alineatul (1) din această directivă prevede:

„Prezenta directivă se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru.”

5. Articolul 15 din directiva menționată prevede:

„(1) Statele membre examinează dacă în cadrul sistemului lor juridic se impune oricare dintre cerințele menționate la alineatul (2) și se asigură că oricare astfel de cerințe sunt compatibile cu condițiile stabilite la alineatul (3). Statele membre își adaptează actele cu putere de lege și actele administrative în așa fel încât acestea să fie compatibile cu aceste condiții.

(2) Statele membre examinează dacă sistemul lor juridic condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de oricare dintre următoarele cerințe nediscriminatorii:

[…]

(g) tarife obligatorii minime și/sau maxime pe care trebuie să le respecte prestatorul;

[…]

(3) Statele membre verifică dacă cerințele menționate la alineatul (2) îndeplinesc următoarele condiții:

(a) nediscriminare: cerințele nu trebuie să fie direct sau indirect discriminatorii în funcție de cetățenie sau naționalitate sau, în ceea ce privește societățile, în funcție de situarea sediului social;

(b) necesitate: cerințele trebuie să fie justificate printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit; acestea nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit și nu trebuie să fie posibilă înlocuirea acestor cerințe cu alte măsuri mai puțin restrictive care permit atingerea aceluiași rezultat.

[…]

(5) În raportul de evaluare reciprocă menționat la articolul 39 alineatul (1), statele membre menționează următoarele:

(a) cerințele pe care intenționează să le mențină și motivele pentru care acestea consideră că sunt conforme cu condițiile stabilite la alineatul (3);

(b) cerințele care au fost eliminate sau simplificate.

(6) Începând cu 28 decembrie 2006, statele membre nu introduc nicio cerință nouă de tipul celor menționate la alineatul (2), cu excepția cazului în care cerința respectivă îndeplinește condițiile stabilite la alineatul (3).

[…]”

B. Dreptul german

6. În perioada relevantă pentru litigiul principal, onorariile arhitecților și ale inginerilor erau reglementate prin Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Regulamentul privind onorariile pentru serviciile arhitecților și ale inginerilor) în versiunea din 10 iulie 2013 [3] (denumit în continuare „HOAI”).

7. Articolul 1 din HOAI are următorul cuprins:

„Prezentul regulament reglementează calculul remunerațiilor prestațiilor de bază ale arhitecților și ale inginerilor (contractanți) cu sediul în Germania, în măsura în care respectivele prestații de bază sunt menționate în prezentul regulament și sunt furnizate de pe teritoriul german.”

8. Potrivit articolului 7 din HOAI:

„(1) Onorariile se bazează pe convenția scrisă încheiată de părțile contractante în momentul efectuării comenzii și se încadrează în tarifele maxime și minime stabilite de prezentul regulament;

[3] BGBl. I, p. 2276.

(2) […]

(3) Tarifele minime stabilite în prezentul regulament pot fi reduse în cazuri excepționale prin intermediul unui acord scris.

(4) […]

(5) În lipsa unei convenții scrise contrare încheiate în momentul efectuării comenzii, se prezumă în mod irefragabil că părțile au convenit tarifele minime în conformitate cu prevederile alineatului 1.”

9. Articolul 7 din HOAI a fost modificat prin Erste Verordnung zur Änderung der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (Primul regulament de modificare a normelor privind onorariile arhitecților și ale inginerilor) din 2 decembrie 2020[4]. Această modificare a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2021. Începând de la această dată, articolul 7 alineatul (1) din HOAI prevede următoarele:

„(1) Onorariile sunt determinate pe baza convenției scrise încheiate între părțile contractante. În lipsa unei convenții scrise privind cuantumul onorariului pentru prestațiile de bază, se aplică tarifele de bază stabilite în conformitate cu articolul 6.”

III. Situația de fapt, procedura principală și întrebările preliminare

10. La 2 iunie 2016, MN (reclamantul), care exploatează un birou de inginerie, și Thelen Technopark Berlin GmbH (pârâta) au încheiat un contract de prestări servicii de inginerie, pe baza căruia reclamantul s-a obligat să îi presteze pârâtei servicii aferente unui proiect de construcții din Berlin. Părțile au convenit că reclamantul va primi pentru prestarea serviciilor un onorariu forfetar în valoare de 55 025 de euro. Pe baza facturilor intermediare emise de reclamant, pârâta i-a plătit acestuia suma totală de 55 395,92 euro brut.

11. În luna iulie 2017, după rezilierea contractului de prestări de servicii de inginerie prin scrisoarea din 2 iunie 2017, reclamantul a emis o factură finală pentru serviciile prestate pe baza tarifelor minime care rezultă din HOAI. Luând în considerare transferurile deja efectuate și suma reținută cu titlu de garanție, acesta a chemat-o în judecată pe pârâtă pentru plata restului remunerației datorate, în valoare de 102 934,59 euro brut, împreună cu dobânda legală și cheltuielile de servicii de asistență juridică precontencioasă.

12. Acțiunea a fost admisă în mare parte atât în prima instanță, cât și în apel. Prin recursul formulat la Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție, Germania) pârâta a solicitat respingerea cererii.

13. În opinia instanței de trimitere, soluționarea recursului depinde de răspunsul la întrebarea dacă dispozițiile articolului 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123 se aplică în cadrul unui litigiu între particulari, astfel încât dispoziția din HOAI pe care se întemeiază cererea trebuie lăsată neaplicată. În cazul unui răspuns afirmativ, recursul va fi admis. Îndoielile instanței de trimitere au la origine jurisprudența Curții.

4 BGBl. I, p. 2636.

14. Astfel, în Hotărârea din 4 iulie 2019, Comisia/Germania [5], Curtea a decis că, prin menținerea unor tarife obligatorii pentru prestațiile de planificare ale arhitecților și ale inginerilor prevăzute de HOAI, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123.

15. Ulterior, prin Hotărârea din 6 februarie 2020, hapeg dresden [6], Curtea a statuat că articolul 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123 trebuie să fie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale potrivit căreia, în contractele încheiate cu arhitecți sau cu ingineri, este interzisă convenirea unor onorarii inferioare tarifelor minime prevăzute de HOAI.

16. În aceste condiții, Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție, Germania) a hotărât să suspende procedura și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Din dreptul Uniunii, în special din articolul 4 alineatul (3) TUE, din articolul 288 al treilea paragraf TFUE și din articolul 260 alineatul (1) TFUE, rezultă că, în cadrul unei proceduri judiciare în curs între particulari, prevederile articolului 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123 […] au efect direct, în sensul că nu mai sunt aplicabile dispozițiile naționale contrare acestei directive din cuprinsul articolului 7 din [HOAI], potrivit cărora tarifele minime stabilite, în acest regulament privind onorariile, pentru serviciile de planificare și de supervizare furnizate de arhitecți și de ingineri – cu anumite excepții – sunt obligatorii, iar un acord în contractele cu arhitecți sau cu ingineri cu privire la onorarii inferioare tarifelor minime este lipsit de efect?

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare:

   a) Reglementarea tarifelor minime obligatorii pentru serviciile de planificare și de supervizare furnizate de arhitecți și de ingineri, din cuprinsul articolului 7 din HOAI, constituie o încălcare de către Republica Federală Germania a libertății de stabilire prevăzute la articolul 49 TFUE sau a altor principii generale ale dreptului Uniunii?

   b) În cazul unui răspuns afirmativ la cea de a doua întrebare litera a): dintr-o astfel de încălcare rezultă că, în cadrul unei proceduri judiciare în curs între particulari, reglementările naționale privind tarifele minime obligatorii (în speță articolul 7 din HOAI) nu mai sunt aplicabile?”

17. În cadrul procedurii în fața Curții, părțile din litigiul principal, Regatul Țărilor de Jos și Comisia Europeană au depus observații scrise. Părțile, cu excepția pârâtei, au fost reprezentate în ședința care a avut loc la 3 mai 2021.

IV. Analiză

18. În esență, instanța de trimitere adresează Curții întrebarea dacă din dreptul Uniunii reiese obligația unei instanțe naționale care soluționează un litigiu între particulari de a lăsa neaplicată o dispoziție națională pe care reclamantul își întemeiază cererea, în speță articolul 7 din HOAI (denumit în continuare „dispoziția în litigiu”), în cazul în care această dispoziție este contrară Directivei 2006/123. Îndoielile instanței de trimitere decurg dintr-o problemă clasică de drept al

[5] C-377/17, EU:C:2019:562.

[6] C-137/18, nepublicată, EU:C:2020:84.

Uniunii, și anume aplicarea de către instanțele naționale în raporturi orizontale a dispozițiilor unei directive netranspuse sau transpuse incorect, după expirarea termenului prevăzut pentru transpunerea acesteia.

19. În analiza noastră vom reaminti pe scurt opinia Curții în ceea ce privește efectele directivelor în raporturile dintre particulari (secțiunea A). În continuare, vom indica elementele litigiului principal pe care le considerăm relevante în cauză (secțiunea B). Ulterior, vom examina propunerea Comisiei privind posibilitatea de a efectua o interpretare conformă (secțiunea C). În final, vom analiza motivele care ar putea să justifice o eventuală neaplicare a unei dispoziții naționale contrare unei directive (secțiunea D).

A. Efectul unei directive în raporturile orizontale

20. Din articolul 288 al treilea paragraf TFUE reiese că directiva, spre deosebire de regulament, este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar. În consecință, aceasta nu poate, prin ea însăși, să creeze obligații în sarcina unui particular și, prin urmare – în principiu –, nu poate fi invocată împotriva sa[7].

21. Această situație este ceea ce se numește lipsa efectului orizontal al directivei. Noțiunea menționată este utilizată atât pentru a descrie lipsa unui efect constând în crearea de drepturi și obligații în sarcina particularilor, cât și pentru a descrie excluderea înseși posibilității de a aplica directiva într-un litigiu între particulari.

22. În acest context, reamintim că este necesară distingerea efectului orizontal al directivei de efectul direct orizontal al normelor de drept primar și al regulamentelor. În cazul acestora din urmă, se vorbește despre efectul orizontal al dispozițiilor atunci când domeniul lor de aplicare include comportamentul unor particulari (al unor entități private). Cu alte cuvinte, este vorba despre stabilirea aspectului dacă particularii sunt destinatari direcți ai drepturilor și ai interdicțiilor care decurg din dispozițiile respective. În acest sens trebuie subliniat că, chiar dacă particularii nu sunt destinatarii dispozițiilor în cauză, ei le pot invoca în litigiile cu alți particulari. Această situație se referă în special la posibilitatea invocării unor astfel de dispoziții pentru a stabili dacă normele naționale aplicabile într-un anumit litigiu sunt compatibile cu dreptul Uniunii (așa-numitul control al legalității).

23. În cazul excluderii efectului orizontal direct al directivei, problema este diferită. Astfel, o dispoziție a unei directive nu poate fi invocată într-un litigiu împotriva unui particular, indiferent dacă această invocare are ca scop stabilirea directă a unor drepturi sau obligații care decurg din directivă sau vizează aprecierea conformității unor dispoziții naționale cu dreptul Uniunii (așa-numitul control al legalității). În acest sens, problema dacă particularii sunt destinatari ai unor dispoziții specifice ale unei directive este secundară.

24. Excluderea efectului orizontal direct al directivei nu înseamnă însă că într-un litigiu între particulari o directivă nu poate fi luată în considerare astfel încât să aibă incidență asupra situației juridice a unui alt particular. În jurisprudența sa, Curtea a indicat o serie de situații în care o asemenea luare în considerare este posibilă. Având în vedere obiectul procedurii și pozițiile prezentate de părți, ne vom limita la evocarea a patru dintre acestea.

7 A se vedea în special Hotărârea din 26 februarie 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, punctul 48), Hotărârea din 14 iulie 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punctul 20), Hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctul 108), și Hotărârea din 7 august 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punctul 42).

25. În primul rând, Curtea a arătat că instanțele naționale sunt obligate să efectueze o interpretare a dreptului național conformă directivelor (așa-numita interpretare conformă). În aplicarea dreptului intern, instanțele sunt obligate să interpreteze normele acestuia, în cea mai mare măsură posibilă, în lumina textului și a finalității directivei în cauză pentru a atinge rezultatul urmărit de aceasta [8]. Prin urmare, invocarea unei directive în fața unei instanțe în vederea unei interpretări conforme poate conduce la luarea în considerare a acesteia în procesul de aplicare a dreptului.

26. În al doilea rând, invocarea unei directive de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice [9] în cazul aplicării unor reglementări tehnice naționale cu încălcarea obligațiilor statelor membre prevăzute de directiva respectivă poate conduce la neaplicarea reglementărilor tehnice naționale în cauză. Or, neîndeplinirea de către un stat membru a obligațiilor sale determină inaplicabilitatea într-un litigiu între particulari a reglementărilor tehnice naționale adoptate cu încălcarea obligațiilor menționate, deoarece constituie „un viciu esențial de procedură” [10].

27. În al treilea rând, în cazul în care efectuarea unei interpretări conforme nu este posibilă, instanța națională sesizată cu un litigiu între particulari este obligată să lase neaplicată dispoziția națională contrară directivei dacă acest lucru este necesar pentru a respecta un principiu general al dreptului Uniunii, inclusiv un principiu concretizat în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [11]. În asemenea situații, neaplicarea dispozițiilor naționale nu este însă justificată de o dispoziție a unei directive, ci de principiul general de drept al Uniunii concretizat prin această dispoziție a directivei [12].

28. În al patrulea rând, nu este exclusă invocarea unei directive într-o situație așa-numită triunghiulară, și anume atunci când consecințele unui litigiu vertical, între un particular și un stat, referitor la o directivă are incidență asupra situației juridice a unui terț [13].

B. Specificitățile litigiului principal

29. Următoarele elemente ale situației de fapt din litigiul principal sunt relevante pentru prezenta procedură:

– litigiul principal este un litigiu între particulari (entități private), iar raportul juridic în cauză are la bază un contract de prestări servicii. Prin urmare, raportul dintre părți este unul orizontal;

8 A se vedea în special Hotărârea din 10 aprilie 1984, von Colson și Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punctul 26), Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, punctul 8), și Hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctele 113 și 114).

9 Directiva 83/189/CEE a Consiliului din 28 martie 1983 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO 1983, L 109, p. 8), ulterior Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO 1998, L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207) și, în sfârșit, Directiva (UE) 2015/1535 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 septembrie 2015 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO 2015, L 241, p. 1). Jurisprudența menționată este aplicabilă de asemenea în ceea ce privește obligația prevăzută la articolul 3 alineatul (4) din Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (Directiva privind comerțul electronic) (JO 2000, L 178, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 29, p. 257). A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, punctul 100).

10 A se vedea Hotărârea din 30 aprilie 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172, punctul 48), și Hotărârea din 26 septembrie 2000, Unilever (C-443/98, EU:C:2000:496, punctele 44, 50 și 51).

11 Denumită în continuare „carta”.

12 A se vedea jurisprudența menționată la punctul 67 din prezentele concluzii.

13 A se vedea în special Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld și alții (C-72/95, EU:C:1996:404), și Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12).

– toate elementele litigiului principal se limitează la interiorul unui singur stat membru;

– acțiunea se întemeiază pe o dispoziție națională al cărei efect constă în aplicarea unui tarif minim în locul prevederii contractuale prin care remunerația prestatorului pentru serviciul prestat este stabilită la o valoare mai mică decât tariful minim respectiv;

– dispoziția națională menționată este contrară articolului 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123 [14];

– neconformitatea menționată a fost constatată de Curte într-o hotărâre pronunțată într-o procedură desfășurată în temeiul articolului 258 TFUE;

– în opinia instanței de trimitere, nu este posibilă efectuarea unei interpretări a dispoziției în litigiu astfel încât să se asigure conformitatea cu articolul 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123;

– contractul dintre părți a fost încheiat după expirarea termenului de transpunere a directivei în dreptul național, dar înainte de inițierea procedurii jurisdicționale în cauza Comisia/Germania [15].

C. Posibilitatea efectuării unei interpretări conforme

30. Dintr-o jurisprudență constantă a Curții reiese că problema eventualității de a lăsa neaplicată o dispoziție națională în cadrul unui raport orizontal, având în vedere neconformitatea acesteia cu o directivă, se ridică numai în cazul în care o interpretare conformă este imposibilă [16].

31. În opinia instanței de trimitere, dispozițiile naționale nu pot fi interpretate într-un mod care să asigure conformitatea cu Directiva 2006/123 deoarece ar fi vorba despre o interpretare *contra legem*. În observațiile sale scrise și în ședință, Comisia a contestat poziția instanței de trimitere.

32. Deși în trecut Curtea a subliniat de multe ori obligația instanțelor naționale de a interpreta acte juridice precum o directivă sau o decizie-cadru în conformitate cu dreptul Uniunii, aceasta a reținut în mod constant că principiul interpretării conforme nu poate fi utilizat ca temei pentru o interpretare *contra legem* a dispozițiilor de drept național [17]. Având în vedere că, astfel cum a subliniat însăși Curtea, aceasta nu este competentă să interpreteze dreptul intern al unui stat membru [18], sarcina de a decide dacă o interpretare conformă cu directiva ar fi o interpretare *contra legem* revine în final instanței naționale [19].

33. În acest context, pe de o parte, putem fi de acord cu Comisia în sensul că limitele interpretării dreptului german care reies din cererea preliminară, astfel cum au fost prezentate de instanța de trimitere, par a fi prea restrictive, în special în lumina jurisprudenței instanțelor germane

14 A se vedea punctele 14 și 15 din prezentele concluzii.

15 Hotărârea din 4 iulie 2019, Comisia/Germania (C-377/17, EU:C:2019:562).

16 A se vedea în special Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punctele 71-75 și punctul 3 din dispozitiv), și Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Bauer și Willmeroth (C-569/16 și C-570/16, EU:C:2018:871, punctul 25 și punctul 2 din dispozitiv).

17 A se vedea în special Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punctul 100), și Hotărârea din 29 iunie 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, punctul 33 și jurisprudența citată).

18 A se vedea în special Hotărârea din 16 februarie 2017, Agro Foreign Trade & Agency (C-507/15, EU:C:2017:129, punctul 23).

19 A se vedea în special Hotărârea din 29 iunie 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, punctul 39), și Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punctele 73-75).

prezentate în cererea preliminară, din care rezultă că invocarea principiului bunei-credințe consacrat în Codul civil german a permis neluarea în considerare a dispoziției de drept german în discuție în litigii similare de mai multe ori în trecut. Pe de altă parte, având în vedere poziția categorică a instanței de trimitere în sensul că jurisprudența menționată nu poate fi aplicată în prezenta cauză, nu vedem niciun motiv pentru care Curtea ar trebui să se substituie instanței de trimitere în aprecierea limitelor unei interpretări conforme admisibile în dreptul german.

D. Eventuale temeiuri pentru lăsarea neaplicată a dispoziției în litigiu de către instanța de trimitere

1. Specificitatea Directivei 2006/123 ca instrument care concretizează o libertate fundamentală a pieței interne

34. În opinia noastră, analiza acestei cauze trebuie începută de la o abordare mai atentă a specificității Directivei 2006/123 ca instrument care precizează, printre altele, libertatea de stabilire prevăzută la articolul 49 TFUE. Deși acest aspect nu a fost invocat direct de părți în observațiile lor, pare oportun ca în prezenta cauză Curtea să analizeze mai îndeaproape raportul dintre articolul 49 TFUE și Directiva 2006/123.

35. Referitor la prima parte a celei de a doua întrebări adresate de instanța de trimitere, Comisia a exclus posibilitatea de a deduce doar din articolul 49 TFUE obligația instanței naționale de a lăsa neaplicată o dispoziție națională contrară acestuia. În opinia Comisiei, luarea în considerare a articolului 49 TFUE în prezenta cauză nu este posibilă din cauză că aplicarea dispoziției de drept german în litigiu este limitată la relațiile interne. Acest argument se bazează pe premisa că, dacă în speță ar exista un element transfrontalier și ar fi aplicabilă norma de drept german în litigiu, atunci articolul 49 TFUE ar putea fi invocat. Aceasta ar însemna de asemenea că o situație de fapt care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 ar putea fi apreciată și sub aspectul compatibilității cu articolul 49 TFUE. Avem îndoieli serioase în această privință și dorim să le împărtășim Curții în acest moment. În opinia noastră, aceste îndoieli pot justifica admisibilitatea aplicării directe a Directivei 2006/123 în prezenta procedură.

36. Să analizăm, așadar, cu atenție specificitățile capitolului III din Directiva 2006/123, care concretizează libertatea de stabilire prevăzută la articolul 49 TFUE cu privire la aproape toate tipurile de activități de servicii. Din acest punct de vedere, Directiva 2006/123 diferă de alte acte de drept derivat, care armonizează unele aspecte – de obicei restrânse – ale libertății de stabilire într-un sector determinat [20]. Aceasta înseamnă că regulile elaborate în jurisprudența anterioară care stabilesc relațiile între libertățile prevăzute de tratat și măsurile de armonizare a anumitor aspecte ale acestor libertăți nu pot fi transpuse automat în ceea ce privește aplicarea Directivei 2006/123.

37. În primul rând, am vrea să amintim două hotărâri ale Curții deosebit de importante. *Primo*, în Hotărârea în cauza Rina Services, Curtea a statuat că, dacă un anumit aspect este inclus în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123, nu este necesar ca acesta să fie analizat și în lumina dispozițiilor tratatului [21]. *Secundo*, în Hotărârea X și Visser, Curtea a statuat că dispozițiile

[20] De exemplu Directiva 77/249/CEE a Consiliului din 22 martie 1977 de facilitare a exercitării efective a libertății de a presta servicii de către avocați (JO 1977, L 78, p. 17, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 46).

[21] Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 23 și următoarele).

capitolului III din Directiva 2006/123, referitor la libertatea de stabilire a prestatorilor, se aplică și unei situații în care toate elementele relevante sunt limitate la interiorul unui singur stat membru [22].

38. În al doilea rând, trebuie să atragem atenția asupra acelor elemente care indică în mod clar că prin adoptarea Directivei 2006/123 legiuitorul Uniunii a urmărit să pună în aplicare sau să concretizeze două libertăți fundamentale ale pieței interne, între care libertatea de stabilire [23]. Directiva 2006/123 nu vizează armonizarea anumitor aspecte ale activităților de servicii, ci să aducă precizări tratatului însuși. În acest scop, directiva menționată ține seama în mare măsură de jurisprudența Curții de până în prezent, printre altele prin detalierea interdicției de a aplica anumite restricții sau prin clarificarea excepțiilor aplicabile. În schimb, în ceea ce privește în mod specific articolul 15 din directivă, este clar că acesta urmărește să concilieze competențele de reglementare ale statelor membre cu privire la cerințele referitoare la desfășurarea activității economice și executarea efectivă a libertății de stabilire garantată în tratat.

39. Din analiza de mai sus reies două concluzii. În primul rând, dacă reglementarea națională în cauză intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 și este *incompatibilă* cu aceasta, atunci nu este necesară aprecierea conformității reglementării menționate cu tratatul. Aceasta pare o concluzie clară și Curtea nu are nicio îndoială în această privință [24]. Pe de altă parte, și aceasta este, în opinia noastră, o consecință naturală a Hotărârii Rina Service [25], dacă reglementarea națională în discuție intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 și este *compatibilă* cu aceasta, atunci nu poate fi contestată în temeiul dispozițiilor tratatului referitoare la libera prestare a serviciilor și la libertatea de stabilire [26].

40. Considerăm că logica sus-menționată ridică îndoieli asupra temeiniciei argumentului dat de Comisie conform căruia articolul 49 TFUE ar fi putea fi invocat dacă într-o cauză ar exista un element transfrontalier și dispoziția de drept german în litigiu ar fi aplicabilă. Aceasta ar însemna că aceeași situație de fapt ar putea fi apreciată din punctul de vedere al conformității atât cu Directiva 2006/123, cât și cu articolul 49 TFUE. În opinia noastră, această situație ar fi contrară intenției legiuitorului Uniunii, care, prin adoptarea directivei, a urmărit reglementarea exhaustivă a libertății de stabilire în ceea ce privește activitățile de servicii. Cu alte cuvinte, toate tipurile și aspectele libertății de stabilire care intră în domeniul de aplicare al acestei directive nu mai pot fi apreciate în lumina articolului 49 TFUE.

41. Totodată, astfel cum reiese din Hotărârea X și Visser [27], dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123 se aplică și unei situații în care toate elementele relevante sunt limitate la interiorul unui singur stat membru. În opinia noastră, hotărârea menționată confirmă intenția legiuitorului Uniunii ca Directiva 2006/123, în limita domeniului său de aplicare, să extindă sfera libertății de stabilire și în ceea ce privește relațiile pur interne [28].

22 A se vedea Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctele 99-110 și punctul 3 din dispozitiv).

23 A se vedea considerentele (5), (6) și (64) ale Directivei 2006/123. A se vedea de asemenea Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 40), unde Curtea a indicat expres că Directiva 2006/123 este un act de drept derivat care concretizează o libertate fundamentală consacrată de Tratatul FUE.

24 A se vedea Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 118), și Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 137).

25 Hotărârea din 16 iunie 2015 (C-593/13, EU:C:2015:399).

26 Contestarea unei asemenea reglementări naționale ar fi posibilă doar dacă dispoziții specifice ale Directivei privind serviciile s-ar dovedi incompatibile cu tratatul.

27 Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 3 din dispozitiv).

28 E greu să nu se observe că o asemenea soluție prezintă numeroase avantaje. Astfel, nu este necesară căutarea unui element transfrontalier în fiecare situație de fapt, acesta fiind deseori dificil de identificat, pentru a putea aplica o libertate garantată de tratat.

42. Apreciem că, dacă se admite că în capitolul III din Directiva 2006/123 se concretizează libertatea de stabilire consacrată la articolul 49 TFUE, este necesară o abordare diferită în ceea ce privește problema aplicării orizontale a acestei directive.

43. Suntem convinși că, dacă o anumită situație de fapt intră în domeniul de aplicare al capitolului III din Directiva 2006/123, trebuie exclusă posibilitatea invocării libertății de stabilire în sensul articolului 49 TFUE în scopul de a contesta reglementarea unui stat membru în cadrul unui litigiu cu un alt particular. Această posibilitate ar fi nu numai contrară ideii de concretizare a libertății de stabilire prin adoptarea Directivei 2006/123, ci ar conduce și la analize complexe în ceea ce privește domeniul de aplicare material al libertății de stabilire. În acest caz, ar trebui să se analizeze dacă o reglementare națională contrară directivei ar fi contrară și articolului 49 TFUE în ipoteza în care directiva nu ar fi fost adoptată. Nu avem nicio îndoială că o asemenea soluție ar aduce atingere efectului util („effet utile”) al Directivei 2006/123.

44. În teorie, este posibil să ne bazăm pe excluderea tradițională a efectului direct orizontal și să considerăm că, indiferent dacă în cauza respectivă există sau nu un element transfrontalier, este exclus ca dispozițiile capitolului III din directivă să poată fi invocate împotriva unui particular. În opinia noastră, o asemenea soluție ar fi clar inadmisibilă, printre altele deoarece un act de drept derivat precum Directiva 2006/123 nu poate limita în niciun mod domeniul de aplicare al unei libertăți garantate de tratat, inclusiv în ceea ce privește invocabilitatea sa într-un litigiu împotriva unui particular.

45. Prin urmare, rămâne o singură soluție – în opinia noastră, cea corectă –, care rezultă din constatarea potrivit căreia capitolul III din Directiva 2006/123 nu numai concretizează libertatea de stabilire garantată de tratat, ci și extinde limitele aplicării acesteia în privința relațiilor pur interne. Invocarea de către un particular a dispozițiilor acestui capitol în cadrul unui litigiu împotriva unui alt particular trebuie să fie admisibilă, astfel cum este admisibilă invocarea directă, în situații asemănătoare, a libertății de stabilire prevăzute de tratat.

46. Prin urmare, incompatibilitatea dintre dispoziția națională în litigiu și dispozițiile articolului 15 alineatul (2) litera (g) din Directiva 2006/123 trebuie soluționată de instanța națională în concret, fără a ține seama de jurisprudența care exclude efectul direct orizontal al directivei.

47. În consecință, considerăm că, în cazul în care nu este posibilă efectuarea unei interpretări conforme cu dreptul Uniunii, instanța națională care soluționează un litigiu între particulari privind o cerere întemeiată pe o dispoziție națională care stabilește tarife minime pentru prestatori în mod contrar articolului 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123 trebuie să lase neaplicată dispoziția națională în cauză. O astfel de obligație incumbă instanței naționale în temeiul articolului 15 alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123, acestea fiind dispozițiile care concretizează libertatea de stabilire care decurge din articolul 49 TFUE.

2. Aplicarea prin analogie a jurisprudenței privind reglementările tehnice

48. Guvernul neerlandez a propus printre altele ca în prezenta cauză Curtea să aplice prin analogie jurisprudența sa în ceea ce privește reglementările tehnice nenotificate.

49. Astfel cum a arătat însăși Curtea, jurisprudența sa referitoare la reglementările tehnice are un caracter excepțional și nimic nu justifică extinderea acesteia asupra altor situații. Specificitatea cauzelor în care Curtea a adoptat-o [29] a constat în faptul că directiva în cauză, care nu crea nici drepturi, nici obligații pentru particulari, nu stabilea un conținut material al normei de drept în temeiul căreia instanța națională trebuia să soluționeze un litigiu. Prin urmare, jurisprudența privind lipsa invocabilității în cadrul unui litigiu între particulari a unei directive netranspuse nu era relevantă în aceste cauze [30].

50. Prezenta cauză nu seamănă cu cauzele privind reglementările tehnice nenotificate. Dispozițiile articolului 15 alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din directivă nu sunt dispoziții care să prevadă o obligație de notificare. Prin urmare, nu este justificată aplicarea prin analogie a jurisprudenței privind reglementările tehnice nenotificate.

3. Utilizarea directivei drept „scut”, iar nu drept „sabie”

51. În opinia guvernului neerlandez, din jurisprudența Curții de până în prezent [31] reiese că un particular nu poate invoca o dispoziție a unei directive pentru a impune unui alt particular o obligație care decurge din această directivă dacă o asemenea obligație nu decurge din dreptul național (nu o poate folosi drept „sabie”). În schimb, nu reiese din aceasta că un particular nu poate invoca o dispoziție a unei directive în cazul în care partea adversă dorește să îi impună o obligație contrară directivei respective prevăzută de reglementări naționale. Guvernul neerlandez consideră că în această din urmă situație (în care directiva este utilizată drept „scut”) instanța națională este obligată să lase neaplicată dispoziția națională.

52. Comisia consideră că este necesar să se efectueze această distincție. Ea subliniază că jurisprudența Curții de până în prezent se referă la faptul că directiva *în sine* nu poate crea obligații în sarcina unui particular, așadar, nu este poate fi invocată *ca atare* împotriva unui particular. În prezenta cauză, obligația reclamantului de *a respecta* onorariul în cuantumul stabilit reiese însă din contract. Prin urmare, pârâta se opune pretențiilor mai extinse ale reclamantului nu în temeiul directivei în sine, ci în temeiul directivei coroborate cu contractul. Astfel, nu este vorba despre o situație în care anumite drepturi ale unui particular ar rezulta dintr-o directivă *în sine* sau *ca atare*.

53. Comisia are însă îndoieli cu privire la aspectul dacă constatarea de mai sus are o semnificație decisivă în speță: în primul rând, având în vedere considerațiile categorice din jurisprudența Curții potrivit cărora o directivă nu poate fi invocată în cadrul unui litigiu între particulari cu scopul de a înlătura reglementarea unui stat membru contrară acestei directive [32], în al doilea rând, având în vedere specificitatea contractelor private, caracterizate prin faptul că părțile, definindu-și drepturile și obligațiile, își pun în balanță ele însele interesele. Prin urmare, luarea în considerare a directivei ar însemna în mod inevitabil înrăutățirea situației uneia dintre părți, astfel încât nu este decisiv dacă din aplicarea acesteia decurge un drept sau o obligație În fapt, este vorba în esență despre cele două fețe ale aceleiași monede.

29 A se vedea în special Hotărârea din 30 aprilie 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172, punctul 48), Hotărârea din 26 septembrie 2000, Unilever (C-443/98, EU:C:2000:496, punctele 44, 50 și 51), și Hotărârea din 19 decembrie 2019 Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, punctul 100).

30 Hotărârea din 7 august 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punctul 53).

31 Guvernul neerlandez se referă la Hotărârea din 7 august 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631), și la Hotărârea din 24 ianuarie 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33).

32 Hotărârea din 7 august 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punctul 44).

54. Împărtășim această ultimă concluzie a Comisiei.

55. În primul rând, ideea potrivit căreia o directivă în sine ar avea efecte diferite în cadrul relațiilor orizontale în funcție de aspectul dacă este utilizată drept „sabie” sau drept „scut” nu este, în opinia noastră, susținută de modul de redactare a articolului 288 al treilea paragraf TFUE. Din acesta nu reiese prerogativa de a deroga de la reglementările naționale contrare unei directive sau de a le priva de eficiență în relațiile orizontale.

56. După cum observă Comisia în mod întemeiat, din jurisprudența Curții reiese într-adevăr interdicția deducerii din directivă a unor consecințe juridice – sub formă fie de drepturi, fie de obligații – în sarcina unor particulari în relații orizontale. În esență, problema dacă dintr-o directivă decurge o obligație pe care o parte dorește să o impună părții opuse sau doar interdicția de a impune o obligație care decurge din dreptul național depinde de contextul procesual în cauză, precum și de perspectiva adoptată, așa încât această distincție nu se bazează pe un criteriu obiectiv.

57. Astfel, dacă dintr-o directivă reiese interdicția de a adopta reglementări care stabilesc o remunerație minimă obligatorie pentru părți pentru un serviciu determinat, atunci se poate considera că este vorba despre o situație în care din reglementările naționale decurge obligația de plată a unei sume mai mari decât ceea convenită de părți, împotriva căreia directiva apără ca un „scut”. Se poate însă considera de asemenea că din directiva respectivă decurg indirect un drept și o obligație specifică pentru particulari: dreptul beneficiarului serviciului de a se libera de obligații în urma plății prețului convenit în contract și obligația prestatorului de a accepta prețul convenit în contract ca având efectul de a libera beneficiarul de obligația contractuală. Așadar, apărându-se în cadrul acțiunii, beneficiarul cu o mână ridică scutul, iar totodată, cu cealaltă mână, înjunghie cu sabia, încercând să îi impună prestatorului obligația de a accepta plata sumei inferioare tarifului minim ca având efectul de a stinge obligația.

58. Să ne imaginăm că beneficiarul a plătit nejustificat un onorariu mai mare decât cel convenit prin contract și apoi cere rambursarea sa de către prestator. Acesta ar urmări astfel să îi impună prestatorului să restituie prestația nedatorată. În acest scop, beneficiarul ar invoca directiva drept „sabie”. Situația ar fi similară dacă părțile ar conveni un onorariu mai mare decât tarifele maxime și prestatorul, după obținerea plății la nivelul tarifelor maxime, ar cere plata diferenței dintre aceasta și suma convenită prin contract. În esență, el ar urmări să îi impună beneficiarului obligația de plată a prețului prevăzut prin contract care decurge din directivă. Deși în prezenta cauză nu este vorba despre asemenea situații, în mod logic, soluția în toate aceste cazuri ar trebui să fie identică: dacă o dispoziție națională nu trebuie să fie aplicabilă, atunci nu trebuie să fie aplicabilă în niciuna dintre aceste situații. Argumentația referitoare la impunerea unei obligații unui particular nu garantează realizarea acestui efect în orice context procesual și se bazează pe un criteriu neprecis și fluid.

59. Într-o analiză a propunerii guvernului neerlandez dintr-o perspectivă puțin diferită, accentul poate fi pus pe însăși posibilitatea invocării unei directive împotriva unui particular. Utilizarea directivei drept „scut” ar echivala cu excluderea din fundamentarea unei hotărâri a dispoziției naționale contrare directivei respective. În acest sens, utilizarea directivei precum un „scut” corespunde așa-numitei invocări în scopul excluderii unei reglementări naționale (în limba franceză, „invocabilité d’exclusion”) și se opune invocării directivei în scopul substituirii unei dispoziții din directivă în fundamentarea hotărârii (în limba franceză, „invocabilité de

substitution”)[33].

60. Criteriul de distincție între modul de funcționare a directivei ca „scut” sau ca „sabie” (presupunând că acesta corespunde cu distincția dintre „excludere” și „substituire”) este probabil mai precis, dar putem imagina situații în care această distincție s-ar dovedi dificil de realizat.

61. Cert este că, în pofida încurajărilor din partea avocaților generali Saggio[34], Alber[35] și Ruiz-Jarabo Colomer[36], se pare că Curtea a respins în final acest concept în Hotărârea Pfeiffer[37].

62. Desigur, în această din urmă cauză, obligația referitoare la timpul de lucru care era contrară directivei rezulta din contractul colectiv la care făcea trimitere contractul încheiat cu un angajat, iar nu dintr-o lege. Diferența dintre cele două cauze constă în faptul că, în una dintre ele, obligația contrară directivei era de asemenea direct contrară unei clauze privind prețul incluse în contractul încheiat între părți (prezenta cauză), iar în cealaltă nu exista o asemenea incompatibilitate evidentă deoarece contractul în sine nu includea o clauză relevantă privind timpul de lucru, ci se referea la contractul colectiv din care decurgea această obligație (cauza în care a fost pronunțată Hotărârea Pfeiffer[38]). Se poate însă susține că lipsa unei clauze relevante în contract însemna că obligația în acest sens era stabilită printr-o prevedere legală care specifica timpul maxim de lucru al angajaților. Nu se poate considera, în opinia noastră, că faptul că în prezenta cauză incompatibilitatea reiese direct din contract impune în speță concluzii diferite în ceea ce privește efectul direct orizontal al unei directive.

63. Pentru a rezuma această parte a considerațiilor noastre, apreciem că dispozițiile articolului 288 al treilea paragraf TFUE și jurisprudența Curții nu susțin ipoteza că drepturile și obligațiile particularilor pot fi, în general, definite cu caracter obligatoriu pe baza unei dispoziții a unei directive „ca atare” în procesul de stabilire a temeiului juridic al unei decizii prin care se soluționează un litigiu între particulari. În acest context, trebuie să se rețină că, în procesul de stabilire a temeiului juridic al acestei decizii, nu este relevant dacă în cadrul său se exclude o reglementare națională sau dacă se înlocuiește această reglementare cu o dispoziție a directivei ori se completează temeiul deciziei cu o dispoziție a directivei. În definitiv, noțiunile de „substituire” și de „excludere” ale unei dispoziții naționale într-o relație orizontală folosesc doar pentru a stabili efectul unei eventuale luări în considerare a unei directive în procedura de aplicare a legii. Nimic nu permite să se considere însă că directiva are efect direct într-o relație orizontală în cazul în care efectul luării sale în considerare este doar acela de a exclude aplicarea unei dispoziții naționale.

33 A se vedea Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza Linster (C-287/98, EU:C:2000:3, punctul 57 și următoarele) și articolul citat în acestea, respectiv Y. Galmot, J-C. Bonichot, „La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national”, *Revue française de droit administratif*, 4(1), ianuarie-februarie 1988, p. 16.

34 A se vedea Concluziile avocatului general Saggio prezentate în cauzele conexate Océano Grupo Editorial și Salvat Editores (C-240/98-C-244/98, EU:C:1999:620, punctul 38).

35 A se vedea Concluziile avocatului general Alber prezentate în cauza Collino și Chiappero (C-343/98, EU:C:2000:23, punctul 30).

36 A se vedea Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauzele conexate Pfeiffer și alții (C-397/01-C-403/01, EU:C:2003:245, punctul 58).

37 Hotărârea din 5 octombrie 2004 (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584).

38 Hotărârea din 5 octombrie 2004 (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584).

4. Invocarea principiilor generale ale dreptului Uniunii, inclusiv a libertății contractuale

64. În observațiile sale scrise, Comisia a propus ca alternativă lăsarea neaplicată a dispoziției în litigiu deoarece ar fi contrară libertății contractuale garantate prin articolul 16 din cartă. Libertatea menționată implică libertatea stabilirii de către părți a prețului unei prestații. Aceasta este restricționată printr-o dispoziție națională care prevede tarife minime obligatorii pentru anumite servicii. Având în vedere caracterul neproporțional al restricționării acestei libertăți, Comisia consideră că dispoziția de drept german în litigiu, întrucât este contrară articolului 16 din cartă, ar trebui să fie lăsată neaplicată de instanța națională.

65. Vom discuta, în primul rând, condițiile care decurg din jurisprudența de până în prezent în ceea ce privește posibilitatea invocării cartei în scopul de a lăsa neaplicată o dispoziție națională contrară unei directive [secțiunea a)]. În continuare, vom analiza dacă sunt îndeplinite condițiile referitoare la libertatea contractuală și la dreptul de a stabili prețul [secțiunea b)]. În final, vom aprecia posibilitatea aplicării dispoziției care garantează această libertate în prezenta cauză [secțiunea c)].

a) Condițiile de invocare a principiilor generale ale dreptului Uniunii, inclusiv a celor concretizate în cartă

66. În jurisprudența inițiată prin Hotărârea Mangold [39], Curtea a admis posibilitatea de a lăsa neaplicate dispozițiile naționale contrare unei directive în cadrul relațiilor orizontale dacă principiile generale ale dreptului Uniunii, inclusiv cele concretizate în cartă, impun aceasta [40].

67. Astfel, Curtea a statuat că este justificat refuzul aplicării unor dispoziții naționale contrare Directivei 2000/78/CE [41] în măsura în care acest refuz este necesar pentru respectarea unor principiilor generale ale dreptului Uniunii precum principiul nediscriminării pe motive de vârstă [42] sau principiul nediscriminării pe motive de religie sau convingeri [43] și dreptul la protecție jurisdicțională efectivă [44]. În cauze privind Directiva 2003/88/CE [45], Curtea a decis că este justificat refuzul aplicării unor reglementări naționale care încalcă drepturile angajaților la un concediu anual plătit garantate prin articolul 31 alineatul (2) din cartă [46].

39 Hotărârea din 22 noiembrie 2005 (C-144/04, EU:C:2005:709, punctul 76).

40 Relația dintre principiile generale ale dreptului Uniunii și drepturile fundamentale garantate de cartă nu decurge în mod expres din jurisprudența Curții. În Concluziile prezentate în cauza Prigge și alții (C-447/09, EU:C:2011:321), avocatul general Cruz Villalón a apreciat că, de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, interzicerea discriminării, care constituie un principiu general de drept al Uniunii, a fost concretizată în „Carta de la Lisabona” (punctul 26 din concluzii). Pentru simplificare, în prezentele concluzii vom folosi noțiunea de „principii generale ale dreptului Uniunii, inclusiv cele concretizate în cartă”.

41 Directiva Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (JO 2000, L 303, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 7).

42 A se vedea în special Hotărârea din 22 noiembrie 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, punctul 76), Hotărârea din 19 ianuarie 2010, Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, punctul 46), și Hotărârea din 19 aprilie 2016 DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punctele 35-37).

43 A se vedea în special Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punctele 76, 77 și 79), Hotărârea din 11 septembrie 2018, IR (C-68/17, EU:C:2018:696, punctele 69-71), și Hotărârea din 22 ianuarie 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, punctele 76 și 80).

44 A se vedea Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punctul 78).

45 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (JO 2003, L 299, p. 9, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 3).

46 A se vedea în special Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punctele 74, 80 și 81 și punctul 2 din dispozitiv), și Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Bauer și Willmeroth (C-569/16 și C-570/16, EU:C:2018:871, punctele 80, 84 și 91).

68. Aceasta s-a opus însă aplicării unei asemenea abordări în cazul obligațiilor care decurg din articolul 1 din A treia directivă 90/232/CEE [47], justificându-și decizia prin faptul că nu se poate considera că această dispoziție concretizează un principiu general al dreptului Uniunii [48]. Curtea a procedat asemănător cu privire la dispozițiile Directivei 2002/14/CE [49], considerând că interdicția prevăzută la articolul 3 alineatul (1) din aceasta nu poate fi dedusă, ca normă juridică direct aplicabilă, nici din cuprinsul articolului 27 din cartă, nici din explicațiile privind articolul menționat [50].

69. Jurisprudența Curții este uneori criticată în doctrină deoarece ar conduce la o aplicare prea restrictivă a cartei în relațiile dintre particulari [51] și la condiționarea acestei aplicări de criterii neclare [52]. În trecut, pentru aplicarea mai extinsă a cartei în relațiile orizontale au optat și unii avocați generali [53]. Cu toate acestea, Curtea rămâne în principiu fidelă abordării sale prudente și în funcție de caz [54].

70. Paradoxul întregii situații este faptul că, având în vedere imposibilitatea aplicării unei directive în relații orizontale, eficiența cartei – act de drept primar cu forță egală cu cea a tratatelor – în relațiile orizontale se descoperă pe parcursul anilor, în „etape", cu ocazia fiecărei cereri de decizie preliminară privind posibilitatea de a lăsa neaplicată o dispoziție națională contrară unei directive netranspuse sau transpuse incorect. Pe acest plan, carta s-a dovedit a avea o semnificație practică excepțională, devenind *de facto* – pentru a recurge la limbajul alchimiștilor – piatra filozofală a dreptului Uniunii, care servește la transformarea normelor comune (dispoziții ale unei directive care nu au efect orizontal) în unele nobile (care au un astfel de efect). Cu această ocazie au fost elaborate principiile privind posibilitatea invocării cartei în relațiile dintre particulari.

71. În stadiul actual al jurisprudenței Curții, condiția esențială pentru ca o dispoziție din cartă să poată constitui un temei autonom al unei decizii în procedurile în fața instanțelor naționale este caracterul său „autosuficient" [55]. Mai exact, dispoziția în cauză trebuie să fie suficientă pentru a conferi în mod autonom particularilor un drept care să poată fi invocat în litigii cu alți particulari. Pentru ca acest lucru să fie posibil, din dispoziția respectivă trebuie să decurgă un drept cu caracter atât imperativ, cât și necondiționat. Ultima condiție nu este îndeplinită dacă pentru a stabili conținutul acestui drept este necesară adoptarea unor dispoziții suplimentare, fie de drept al Uniunii, fie de drept național [56].

47 Directiva Consiliului din 14 mai 1990 privind armonizarea legislației statelor membre referitoare la asigurarea de răspundere civilă pentru pagubele produse de autovehicule (JO 1990, L 129, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 240).

48 A se vedea Hotărârea din 7 august 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punctul 48).

49 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2002 de stabilire a unui cadru general de informare și consultare a lucrătorilor din Comunitatea Europeană (JO 2002, L 80, p. 29, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 120).

50 A se vedea Hotărârea din 15 ianuarie 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punctul 46).

51 A se vedea de exemplu Leczykiewicz, D., „*Horizontal application of the Charter of Fundamental Rights*", *European Law Review*, 2013, 38(4), p. 479-497.

52 A se vedea de exemplu Frantziou, E., *The horizontal effect of fundamental rights in the European Union: a constitutional analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2019, conform căreia „[t]he judgments remain rooted in largely unpredictable, case-by-case assessments, which predominantly concern direct effect, but marginalise the overall significance of horizontality in the field of fundamental rights (as well as the risk of its over-extension)" (p. 114).

53 A se vedea în special Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2013:491, punctele 34-38).

54 În lumina celei mai recente jurisprudențe, ne întrebăm însă dacă avocatul general Bot și-ar menține aprecierea exprimată în Concluziile prezentate în cauzele conexate Bauer și Willmeroth (C-569/16 și C-570/16, EU:C:2018:337, punctul 95), unde a considerat abordarea Curții una „mult prea restrictivă".

55 A se vedea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauzele conexate Bauer și Willmeroth (C-569/16 și C-570/16, EU:C:2018:337, punctele 80 și 82 și literatura citată).

56 Lenaerts, K., „The Role of the EU Charter in the Member States", în *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart, 2020, p. 32 și 33, și Prechal, S., „Horizontal direct effect of the Charter of Fundamental Rights of the EU", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 66 (2020), p. 420.

72. O condiție a aplicării unei dispoziții a cartei pentru a conferi efect orizontal unei dispoziții a unei directive este de asemenea existența unei legături între o prevedere specifică a cartei și dispoziția în cauză a directivei. În ceea ce privește anumite drepturi, această relație trebuie să constea în concretizarea dispoziției cartei prin dispoziția directivei [57].

73. Aceste condiții sunt îndeplinite în cazul articolului 16 din cartă în măsura în care acesta garantează libertatea contractuală?

74. Înainte de a răspunde la această întrebare vom sublinia că, în esență, prezenta cauză nu se referă la un efect direct orizontal al unei dispoziții a cartei în sensul clasic. Nu ne întrebăm dacă o dispoziție a cartei impune în mod direct obligații uneia dintre părțile la contact, ci dacă într-un litigiu între particulari se poate lăsa neaplicată o dispoziție națională din cauza incompatibilității acesteia cu o dispoziție a cartei, în speță cu articolul 16 din aceasta. Însă, și într-o asemenea situație, condițiile menționate ar trebui să fie îndeplinite, deoarece sunt decisive în ceea ce privește efectul direct al dispoziției cartei, și anume posibilitatea aplicării sale directe într-un litigiu în curs.

b) Libertatea contractuală

1) Observații introductive

75. Libertatea contractuală [58] constituie unul dintre principiile-cheie ale dreptului privat, împreună cu alte principii, precum principiul respectării contractelor sau principiul bunei-credințe. Deși originile acesteia pot fi identificate încă în antichitate, în mod tradițional se admite că aceasta a fost pe deplin exprimată pentru prima dată în Codul civil napoleonian [59].

76. Uneori se poate avea impresia că libertatea contractuală este – pentru a folosi terminologia engleză – precum „the elephant in the room”. În opinia noastră, aceasta nu și-a găsit încă locul potrivit în ordinea juridică a Uniunii. Ea constituie însă o temelie a ordinii juridice menționate, în special în ceea ce privește funcționarea libertăților fundamentale [60]. Fără ea nu se poate imagina existența unei piețe interne și a unei economii sociale de piață cu grad ridicat de competitivitate, menționate la articolul 3 alineatul (3) TUE, și nici realizarea unei politici economice cu respectarea principiului unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă, menționată la articolul 119 TFUE. Totodată, aceasta rămâne ascunsă în spatele unui întreg sistem de principii și drepturi ale Uniunii.

57 Condiția menționată nu este absolută. În jurisprudența mai veche ea părea să aibă o semnificație esențială (a se vedea de exemplu Hotărârea din 19 ianuarie 2010, Kücükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punctul 21, Hotărârea din 19 aprilie 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, punctele 22, 27, 35 și 38, și Hotărârea din 7 august 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, punctul 48). În schimb, în Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punctele 78 și 79), Curtea a decis că dreptul la un concediu anual plătit nu necesită să fie concretizat în dreptul derivat. Aceasta a statuat asemănător în Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punctul 78), în legătură cu dreptul la protecție jurisdicțională efectivă.

58 În doctrina poloneză se folosește deseori sintagma „principiul libertății contractuale”. Pentru a evita impresia că, în opinia noastră, această libertate este un „principiu”, iar nu un „drept”, în sensul articolului 52 din cartă, în prezentele concluzii vom folosi sintagma „libertate contractuală”.

59 Trzaskowski, R., *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych. Artykuł 353(1) k.c.*, Cracovia, Zakamycze, 2005, p. 41; acest autor arată însă, urmându-l pe Ghestin, J., *Traité de droit civil. La formation du contrat*, Paris, 1993, p. 41, că articolul 1134 din acest cod, tratat în mod tradițional ca o emanație a principiului, nu îl exprimă deloc în esență.

60 Astfel cum a remarcat recent Basedow, J., „[w]hile the freedom of contract was a necessary element in the overall scheme of the internal market from the very beginning, it has only much more recently been acknowledged as a principle of EU law” (Basedow, J., *EU Private Law. Anatomy of a Growing Legal Order*, Intersentia, Cambridge – Antwerp – Chicago, 2021, p. 426, nr. 68).

77. Poate că prezenta cauză ar trebui să constituie pentru Curte o ocazie de a analiza mai îndeaproape libertatea contractuală și de a preciza locul acesteia în ordinea juridică a Uniunii.

2) Recunoașterea libertății contractuale în legislație și în jurisprudență

78. În stadiul actual al legislației, libertatea contractuală este garantată prin articolul 16 din cartă. Deși nu este menționată explicit în conținutul articolului, din Explicațiile cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [61] reiese că aceasta este o componentă a libertății de a desfășura o activitate comercială, căreia îi este dedicat articolul menționat.

79. O anumită dispoziție a cartei poate garanta diverse drepturi și libertăți și poate enunța diverse principii [62], unele dintre acestea putând îndeplini condițiile pentru a constitui temeiul deciziilor pronunțate în procedurile în fața instanțelor naționale, iar altele nu [63]. Faptul că articolul 16 din cartă se referă printre altele la libertatea contractuală nu înseamnă că condițiile privind invocarea sa în fața instanțelor naționale vor fi valabile și cu privire la alte drepturi sau libertăți garantate prin acest articol. Având în vedere obiectul prezentei cauze, ne vom limita analiza la libertatea contractuală și ulterior la dreptul specific care decurge din ea.

80. Din Explicațiile cu privire la cartă reiese în mod expres că articolul 16 din aceasta doar codifică jurisprudența în care Curtea a statuat deja că în dreptul Uniunii este aplicabilă libertatea contractuală [64]. Statutul libertății contractuale ca unul dintre principiile dreptului Uniunii a fost apoi confirmat în jurisprudența Curții ulterioară adoptării cartei [65]. Prin urmare, se poate considera că este o libertate consacrată, garantată de dreptul Uniunii. Se consideră că aceasta constituie un drept, iar nu un principiu în sensul articolului 52 alineatul (5) din cartă [66].

3) Conținutul libertății contractuale

81. Libertatea contractuală constituie o subcategorie a libertății în general. Ea se referă la libertatea în domeniul obligațiilor de drept privat. Deseori, această libertate este asimilată autonomiei de voință a particularilor, dar sfera sa este mai restrânsă, deoarece nu include toate actele juridice, ci doar contractele [67].

82. În mod tradițional se consideră că libertatea contractuală constă în cel puțin următoarele libertăți: libertatea de a încheia un contract, cea de a alege cocontractantul, cea de a determina conținutul contractului și, prin urmare, al raportului obligațional, precum și cea de a alege forma

61 Explicații cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (JO 2007, C 303, p. 17, denumite în continuare „Explicațiile cu privire la cartă”).

62 A se vedea Explicațiile cu privire la cartă în ceea ce privește articolul 52 alineatul (5) din cartă.

63 Lenaerts, K., *op. cit.*, p. 33, care arată că, în ceea ce privește articolul 31 alineatul (2) din cartă, acesta are efect orizontal direct doar în esență („the essence”).

64 În acest sens, în Explicațiile cu privire la cartă se citează Hotărârea din 16 ianuarie 1979, Sukkerfabriken Nykøbing (151/78, EU:C:1979:4, punctul 19), și Hotărârea din 5 octombrie 1999, Spania/Comisia (C-240/97, EU:C:1999:479, punctul 99).

65 A se vedea în special Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punctele 42 și 43), Hotărârea din 18 iulie 2013, Alemo-Herron și alții (C-426/11, EU:C:2013:521, punctele 32-35), și Hotărârea din 24 septembrie 2020, YS (Pensii ocupaționale ale personalului de conducere) (C-223/19, EU:C:2020:753, punctul 86).

66 Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punctele 43-48). A se vedea de asemenea Oliver, P., „What purpose does article 16 of the Charter serve?”, în *General Principles of EU law and European Private Law*, The Netherlands, Wolters Kluwer, 2013, § 12.06, p. 295 și 296, și Jarass, H. D., „Art.16 Unternehmerische Freiheit”, *Charta der Grundrechte des Europaischen Union. Kommentar*, ediția a patra, München, C. H. Beck, 2021, nr. 2.

67 Machnikowski, P., *Swoboda umów według art. 353(1) k.c. Konstrukcja prawna*, Varșovia, C. H. Beck, 2005, p. 2 și 3.

contractului[68]. Dreptul părților de a determina în mod liber conținutul raportului juridic include dreptul de a stabili valoarea obligațiilor reciproce, inclusiv, în special, prețul sau remunerația pentru prestația celeilalte părți.

83. O asemenea imagine a libertății contractuale se reflectă în jurisprudența Curții. Aceasta a indicat expres că impunerea de către un stat membru unui particular a obligației de a încheia un contract constituie o intervenție importantă în libertatea de a contracta[69], că libertatea contractuală include printre altele libera alegere a partenerului economic[70], dreptul părților de a-și asuma în mod liber obligații reciproce[71], inclusiv de a stabili prețul unei prestații[72], și, în sfârșit, dreptul de a modifica contractul încheiat[73].

84. Având în vedere cele de mai sus, suntem de părere că libertatea contractuală este un drept consacrat atât în ordinile juridice ale statelor membre, cât și în dreptul Uniunii. Din aceasta decurg anumite drepturi pentru particulari, corelate cu obligația de a se abține de la ingerințe în autonomia de voință a părților, în special prin impunerea încheierii sau rezilierii unor contracte sau prin impunerea unui anumit conținut.

4) Semnificația trimiterii care figurează la articolul 16 din cartă

85. Caracterul categoric al concluziei deduse poate fi pus la îndoială în lumina articolului 16 din cartă. Astfel, din acesta reiese că libertatea de a desfășura o activitate comercială este recunoscută „în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale”. Totodată, în Hotărârea Association de médiation sociale[74], Curtea a decis că din articolul 27 din cartă[75], care conține o trimitere similară, „reiese cu claritate […] că, pentru ca acest articol să producă efecte depline, trebuie prevăzute reglementări detaliate prin dispozițiile de drept al Uniunii sau de drept național”[76]. În consecință, interdicția decisivă pentru soluționarea cauzei menționate nu putea fi dedusă, ca normă juridică direct aplicabilă, nici din cuprinsul articolului 27 din cartă, nici din explicațiile cu privire la acest articol[77].

68 *Ibidem*, p. 3 și 4. Această definiție este în concordanță cu modul de redactare a articolului 1102 din Codul civil francez, potrivit căruia „[c]hacun est libre de contracter ou de ne pas contracter, de choisir son cocontractant et de déterminer le contenu et la forme du contrat dans les limites fixées par la loi”. A se vedea de asemenea von Bar, C., Clive, E., și Schulte-Nölke, Hans (editori), *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference (DCFR)*, Outline Edition, München, Sellier, 2009, vol. II – I:102: Party Autonomy (1): „Parties are free to make a contract or other juridical act and to determine its contents, subject to any applicable mandatory rules”, precum și UNIDROIT Principles 2016, articolul 1.1, intitulat „Freedom of contract”, în temeiul căruia „[t]he parties are free to enter into a contract and to determine its content”.

69 A se vedea în special Hotărârea din 28 aprilie 2009, Comisia/Italia (C-518/06, EU:C:2009:270, punctele 66-71).

70 A se vedea în special Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 43), și Hotărârea din 20 decembrie 2017, Polkomtel (C-277/16, EU:C:2017:989, punctul 50).

71 A se vedea în special Hotărârea din 20 mai 2010, Harms (C-434/08, EU:C:2010:285, punctul 36).

72 A se vedea în special Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 43), Hotărârea din 20 decembrie 2017, Polkomtel (C-277/16, EU:C:2017:989, punctul 50), și Hotărârea din 24 septembrie 2020, YS (Pensii ocupaționale ale personalului de conducere) (C-223/19, EU:C:2020:753, punctul 86).

73 A se vedea în special Hotărârea din 5 octombrie 1999, Spania/Comisia (C-240/97, EU:C:1999:479, punctul 99).

74 Hotărârea din 15 ianuarie 2014 (C-176/12, EU:C:2014:2).

75 Articolul 27 din cartă prevede: „Lucrătorilor sau reprezentanților acestora li se garantează, la nivelurile corespunzătoare, informarea și consultarea în timp util, în cazurile și în condițiile prevăzute de dreptul Uniunii și de legislațiile și practicile naționale”.

76 Hotărârea din 15 ianuarie 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punctul 45).

77 Hotărârea din 15 ianuarie 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punctul 46).

86. Spre deosebire însă de drepturile vizate la articolul 27 din cartă, libertatea contractuală, chiar dacă nu este amintită explicit la articolul 16, este menționată în Explicațiile cu privire la cartă ca fiind protejată de această dispoziție și a fost de asemenea confirmată în jurisprudența Curții. Nu există, așadar, niciun temei pentru a aplica pur și simplu acestei libertăți jurisprudența referitoare la articolul 27 din cartă.

87. Considerăm de asemenea că trimiterea la dreptul Uniunii și la dreptul național care figurează la articolul 16 din cartă este de altă natură decât cea care figurează la articolul 27 din cartă. În timp ce în ultimul caz este vorba despre o trimitere la dispozițiile în temeiul cărora un anumit drept ia naștere, în primul caz este vorba despre o trimitere la dispozițiile care stabilesc modalitățile de exercitare a unui drept deja existent și garantat în cartă.

88. Astfel cum reiese din explicațiile cu privire la cartă, dreptul garantat la articolul 16 „se exercită, bineînțeles, cu respectarea dreptului Uniunii și a legislațiilor naționale. Acest drept poate fi supus restrângerilor prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă”. Așa cum a subliniat Curtea, libertatea de a desfășura o activitate comercială nu constituie o prerogativă absolută, ci trebuie luată în considerare din perspectiva funcției sale în societate [78]. Ea poate face obiectul unei serii ample de intervenții ale autorității publice, susceptibile să stabilească, în interesul general, limitări privind exercitarea activității economice [79]. Situația este aceeași în ceea ce privește libertatea contractuală.

89. În acest context, împărtășim opiniile exprimate în doctrină conform cărora trimiterea care figurează la articolul 16 din cartă urmărește doar să sublinieze că, în ceea ce privește dreptul garantat la articolul menționat, se admit ingerințe ale statului membru într-o măsură mai mare decât în cazul altor drepturi. Această trimitere nu înseamnă însă limitarea nivelului de protecție garantat de dreptul în discuție sau că acesta are statutul de principiu ori că este un drept „de categoria a doua” [80].

90. Considerațiile de mai sus nu schimbă faptul că, în practică, deciziile bazate doar pe articolul 16 din cartă vor fi rare [81]. În raport cu alte drepturi fundamentale, libertatea de a desfășura o activitate comercială, deci și libertatea contractuală, vor trebui deseori să acorde prioritate altor valori protejate de dreptul Uniunii [82]. Necesitatea unei ingerințe importante în libertatea contractuală este vizibilă în special în ceea ce privește piețele reglementate și tranzacțiile cu consumatorii.

78 A se vedea în special Hotărârea din 9 septembrie 2004, Spania și Finlanda/Parlamentul și Consiliul (C-184/02 și C-223/02, EU:C:2004:497, punctele 51 și 52), Hotărârea din 6 septembrie 2012, Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punctul 54), Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 45), și Hotărârea din 24 septembrie 2020, YS (Pensii ocupaționale ale personalului de conducere) (C-223/19, EU:C:2020:753, punctul 88).

79 Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 46).

80 În acest sens, de exemplu, Leonard, T., Salteur, J., Article 16. Liberté d'entreprise, în Picod, F., Rizcallah, C., Van Drooghenbroeck, S. (editori), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: commentaire article par article. 2e éd.*, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 407, § 15, p. 415, § 24, și Jarass, H. D., *op. cit.*, nr. 20.

81 Oliver, P., *op. cit.*, § 12.08, p. 299. Autorul propune teza potrivit căreia această dispoziție este rezervată pentru cazuri extreme („extreme cases”).

82 A se vedea de exemplu, în ceea ce privește dreptul de proprietate intelectuală, Hotărârea din 24 noiembrie 2011, Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:771, punctul 50), sau, în ceea ce privește dreptul publicului de a fi informat, Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 66).

5) Autosuficiența dispozițiilor articolului 16 din cartă, în măsura în care din acesta decurge dreptul părților de a stabili prețul unei prestații

91. Printre drepturile sus-menționate care constituie conținutul libertății contractuale și care sunt confirmate în jurisprudența Curții, în prezenta cauză este relevant dreptul părților de a determina conținutul raportului lor juridic prin stabilirea prețului unei prestații. În analiza care urmează ne vom limita la acest drept.

92. Considerăm că dreptul părților de a stabili prețul unei prestații care face obiectul contractului este suficient de evident, de clar și de neechivoc pentru a nu necesita precizări suplimentare în dreptul Uniunii sau în dreptul național în vederea stabilirii conținutului său.

93. În măsura în care garantează libertatea părților de a stabili prețul unei prestații, articolul 16 este o dispoziție „autosuficientă". Așadar, aceasta îndeplinește condiția esențială pentru a avea efect direct.

6) Restricții admisibile privind libertatea contractuală în ceea ce privește dreptul de a stabili prețul

94. Din observațiile expuse la punctul 88 din prezentele concluzii reiese că existența unor restricții privind libertatea contractuală este inerentă acestei libertăți. În esență, conținutul său este determinat negativ de restricțiile stabilite în dreptul Uniunii și în dreptul statelor membre. Admisibilitatea acestor restricții se apreciază în lumina articolului 52 alineatul (1) din cartă.

95. O anumită restricție poate rezulta din dreptul național sau din dreptul Uniunii ori, eventual, atât din primul, cât și din cel de al doilea [83].

7) Modalități de invocare a articolului 16 din cartă în relațiile orizontale

96. Se ridică problema în ce mod dreptul părților de a stabili prețul unei prestații ar putea fi invocat într-un litigiu între particulari. Îndoielile provin din faptul că invocabilitatea dreptului în cauză nu se înscrie pe deplin în modalitățile cunoscute în jurisprudența de până în prezent.

97. Jurisprudența Curții în care s-a admis invocarea directă a principiilor generale ale dreptului Uniunii, inclusiv a celor concretizate în cartă, se referea la drepturi subiective ale particularilor din care decurgeau drepturile specifice corelate cu obligațiile particularilor care aveau calitate de parte adversă în litigiu. Dreptul la concediu sau la nediscriminare era corelat cu o obligație a celeilalte părți din litigiu: fie de a acorda un concediu sau, eventual, o indemnizație financiară în locul concediului neefectuat, fie de a acorda drepturile de care beneficiau alte persoane aflate într-o situație asemănătoare [84].

98. În cazul dreptului de a stabili prețul unei prestații, acest raționament nu este aplicabil. În primul rând, din libertatea contractuală decurge dreptul particularilor de a fi liberi de orice ingerință în autonomia de voință a părților unui raport juridic fie potențial, fie deja existent. Acest drept nu este însă la fel de tangibil precum dreptul la concediu sau la încadrare în muncă.

[83] Având în vedere principiul supremației, restricțiile care decurg din dreptul național nu pot fi contrare restricțiilor care decurg din dreptul Uniunii.

[84] Deși Curtea nu a admis direct această consecință, din acordarea unui drept, de exemplu, la o indemnizație financiară în locul concediului neefectuat rezultă în mod natural obligația plății acesteia de către angajator.

În al doilea rând, acesta nu este un drept conferit unui particular în cadrul unui litigiu. Astfel, în esență, încălcarea libertății contractuale se manifestă prin stabilirea unor restricții privind exercitarea ei de către o entitate exterioară față de un raport juridic existent sau potențial. Sursa acestor restricții este, fără îndoială, statul sau, eventual, orice entitate competentă să adopte dispoziții obligatorii care stabilesc principiile de încheiere a contractelor într-un anumit domeniu. În schimb, libertatea contractuală nu generează obligații în sarcina unui alt particular, în special a celeilalte părți la contract [85].

99. Astfel, nu este posibilă asimilarea dreptului de a cere plata prețului stabilit cu dreptul de a stabili liber conținutul raportului juridic, inclusiv prețul. Sursa acestui drept nu este libertatea contractuală, ci un contract determinat deja încheiat. Neexecutarea sau executarea incorectă a contractului de către una dintre părți nu înseamnă încălcarea libertății contractuale, ci încălcarea principiului respectării obligațiilor [86].

100. Or, în esență, astfel cum a observat corect Comisia în ședință, libertatea contractuală protejează ambele părți ale contractului de ingerințe externe, iar nu o parte față de cealaltă. Dreptul esențial de a stabili prețul este un drept comun al acestor două părți, iar nu al uneia dintre ele față de cealaltă.

101. De aici se poate concluziona că încălcarea drepturilor care decurg din libertatea contractuală survine în primul rând pe plan vertical. Acest fapt nu este atipic, deoarece, în principiu, în toate situațiile în care Curtea a admis efectul direct orizontal al cartei, încălcarea dreptului fundamental a fost săvârșită în primul rând într-un raport vertical, întrucât statul nu asigura o protecție adecvată a drepturilor fundamentale ale particularilor. Numai într-o a doua etapă s-a ridicat problema dacă, în lipsa unei dispoziții care să asigure această protecție, un alt particular era obligat să adopte un comportament pozitiv adecvat [87].

102. Specificitatea în cazul unei încălcări a libertății contractuale este că, din punct de vedere formal, se aduce atingere ambelor părți la contract. Ea poate avea însă impact diferit asupra intereselor juridice ale fiecăreia dintre părți. Pentru una poate însemna un drept suplimentar, iar pentru cealaltă o obligație.

103. Având în vedere că tipul principal de ingerință în libertatea contractuală este impunerea unor restricții de către stat, singura protecție împotriva unei asemenea ingerințe în litigiul cu un contractant ale cărui drepturi decurg dintr-o asemenea restricție constă în invocarea unei excepții de nelegalitate a respectivei restricții aduse libertății în cauză. Legalitatea acesteia depinde, la rândul său, de respectarea condițiilor care trebuie îndeplinite în cazul restrângerii drepturilor și libertăților prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă. Constatarea nelegalității unei restricții implică încălcarea dreptului fundamental garantat la articolul 16 din cartă.

85 Jarass, H. D., *op. cit.*, nr. 2.

86 A se vedea în acest sens distincția clară dintre principiile care decurg din UNIDROIT Principles 2016, comentariul la articolul 1.3, intitulat „Binding character of contract”: „1. The principle *pacta sunt servanda*. This Article lays down another basic principle of contract law […]”.

87 A se vedea în acest sens Frantziou, E., *op. cit., p. 39*, care afirmă: „Indeed, it is not necessary to view vertical and horizontal obligations to protect fundamental rights as emphatically separate issues. Responsibility for violations of fundamental rights operates on a spectrum, which ranges from state obligations to the duties we owe to one another”.

104. În lumina celor de mai sus, rezultă că o cauză precum prezenta nu se referă la un efect direct orizontal în sensul clasic, și anume acela în care un particular este destinatarul unei norme juridice și, în consecință, este obligat la o acțiune specifică. Este vorba despre invocarea cartei în cadrul unui litigiu cu titlu de standard de control în scopul de a dovedi nelegalitatea dispoziției pe care se întemeiază acțiunea [88].

105. Nu vedem motivele pentru care articolul 16 din cartă nu ar constitui un astfel de standard de control al legalității. Acest articol este suficient de precis și de necondiționat în măsura în care este relevant pentru soluționarea prezentei cauze, și anume în măsura în care consacră libertatea particularilor de a stabili prețul. În cazul în care o dispoziție de drept național încalcă acest articol, în ceea ce privește aplicarea cartei ar trebui să fie aplicabile aceleași principii care se aplică în cazul unui conflict între dispozițiile naționale și dispozițiile tratatelor și care prevăd ca dispoziția națională să fie lăsată neaplicată [89].

106. Concluzia de mai sus nu este contrazisă în niciun mod de articolul 51 alineatul (1) din cartă. Astfel, Curtea a arătat că împrejurarea că anumite dispoziții ale dreptului primar se adresează în primul rând statelor membre nu este de natură să excludă posibilitatea ca acestea să se aplice în raporturile dintre particulari [90].

c) Invocarea libertății contractuale în litigiul principal

107. Prezenta cauză intră în domeniul de aplicare al articolului 16 din cartă. Astfel, dispoziția națională în litigiu prevede o restricție privind libertatea contractuală garantată la acest articol și intră în domeniul de aplicare al unor dispoziții de drept al Uniunii, și anume articolul 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123.

108. Dispoziția națională în litigiu este contrară dispozițiilor citate ale Directivei 2006/123, ceea ce reiese în mod explicit din Hotărârea Comisia/Germania [91] și din Ordonanța hapeg dresden [92]. O hotărâre pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE este obligatorie pentru instanțele naționale.

109. Articolul 15 alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123 impune cerințe specifice pentru statele membre cu privire la adoptarea în dreptul național a unor dispoziții care prevăd reglementarea prețurilor aferente serviciilor care intră în domeniul de aplicare al capitolului III din această directivă [93].

110. La adoptarea acestor dispoziții, legiuitorul Uniunii a pus deja în balanță diversele drepturi fundamentale concurente și a evaluat proporționalitatea soluției.

88 În doctrină se semnalează similitudinea acestei situații cu situațiile triunghiulare menționate la punctul 28 din prezentele concluzii. A se vedea Leczykiewicz, D., „Horizontal Effect of Fundamental Rights: In Search of Social Justice or Private Autonomy in EU Law”, în *General Principles of EU law and European Private Law*, The Netherlands, Wolters Kluwer, 2013, § 6.06, p. 185.

89 A se vedea în special Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punctul 25).

90 A se vedea în special Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Bauer și Willmeroth (C-569/16 și C-570/16, EU:C:2018:871, punctul 88).

91 Hotărârea din 4 iulie 2019 (C-377/17, EU:C:2019:562).

92 Ordonanța din 6 februarie 2020 (C-137/18, nepublicată, EU:C:2020:84).

93 În acest sens, atragem atenția că din articolul 15 alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123 nu reiese o interdicție absolută în ceea ce privește reglementarea prețurilor, ci doar obligația de a se asigura că dispozițiile care prevăd tarifele minime și maxime pentru servicii îndeplinesc cerințele menționate la articolul 15 alineatul (3), și anume condițiile privind nediscriminarea, necesitatea și proporționalitatea.

111. În domeniul de aplicare al articolului 15 alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123, restricțiile privind libertatea contractuală care decurg din dreptul național trebuie să respecte limitele stabilite prin dispozițiile de drept al Uniunii.

112. În consecință, incompatibilitatea constatată de Curte în Hotărârea Comisia/Germania [94] între dispoziția națională în litigiu, care restricționează dreptul de a stabili în mod liber prețul, și dispoziția de drept al Uniunii, care stabilește limitele în ceea ce privește adoptarea unor asemenea dispoziții, determină necesitatea de a lăsa neaplicată dispoziția națională. Astfel, în cazul unei asemenea incompatibilități, nu există nicio îndoială că restricțiile stabilite în dreptul național privind libertatea de a stabili în mod liber prețul nu îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă. Prin urmare, acestea încalcă prevederile articolului 16 din cartă.

113. Așadar, în litigiul principal, instanța de trimitere trebuie să lase neaplicată dispoziția națională în litigiu contrară Directivei 2006/123, în considerarea necesității de a respecta libertatea contractuală ca drept fundamental în ceea ce privește dreptul părților de a stabili prețul.

114. Pentru aceste motive, independent de propunerea prezentată în partea 1 secțiunea D a analizei noastre, considerăm că, în cazul în care nu este posibilă efectuarea unei interpretări conforme cu dreptul Uniunii, instanța națională sesizată cu un litigiu între particulari privind o cerere întemeiată pe o dispoziție națională care stabilește tarifele minime pentru prestatori cu încălcarea articolului 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123 trebuie să lase neaplicată o asemenea dispoziție. Această obligație revine instanței naționale în temeiul articolului 16 din cartă.

5. Obligația de executare a unei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru

115. În prezenta cauză se ridică problema dacă instanța națională este obligată să lase neaplicată dispoziția națională în litigiu având în vedere pronunțarea unei hotărâri în temeiul articolului 258 TFUE în care se constată incompatibilitatea acestei dispoziții cu o directivă.

116. Conform jurisprudenței constante a Curții, constatarea printr-o hotărâre pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE a neîndeplinirii obligațiilor prevăzute de tratat de către un stat membru are caracter declaratoriu [95]. O asemenea hotărâre creează însă obligații în sarcina instituțiilor statului, care sunt obligate să o execute. Această obligație revine și instanțelor, care sunt obligate să asigure respectarea acesteia în exercitarea misiunii lor [96], inclusiv prin lăsarea neaplicate a dispozițiilor contrare dreptului Uniunii [97].

117. Această din urmă obligație constituie un temei autonom pentru a lăsa neaplicată o dispoziție națională contrară unei directive în cadrul unei relații orizontale?

118. Credem că nu.

94 Hotărârea din 4 iulie 2019 (C-377/17, EU:C:2019:562).

95 Hotărârea din 16 decembrie 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

96 A se vedea în special Hotărârea din 14 decembrie 1982, Waterkeyn și alții (314/81-316/81 și 83/82, EU:C:1982:430, punctul 14).

97 A se vedea în special Hotărârea din 13 iulie 1972, Comisia/Italia (48/71, EU:C:1972:65, punctul 7), și Hotărârea din 19 ianuarie 1993, Comisia/Italia (C-101/91, EU:C:1993:16, punctul 24).

119. În primul rând, din jurisprudența Curții reiese că, într-o procedură desfășurată în temeiul articolului 258 TFUE, aceasta nu este competentă să anuleze actele juridice ale statelor membre [98]. Or, a admite că o dispoziție națională a cărei incompatibilitate cu o directivă a fost constatată printr-o hotărâre pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE nu poate fi aplicată de instanțele naționale în temeiul acestei hotărâri ar conduce la efecte echivalente cu anularea acesteia.

120. În al doilea rând, după cum a subliniat însăși Curtea în Hotărârea Waterkeyn și alții [99], în cazul unei hotărâri de constatare a încălcării de către un stat membru a obligațiilor prevăzute de tratat, instanțele acestui stat sunt obligate, în temeiul dispozițiilor (actuale ale) articolului 260 alineatul (1) TFUE, să adopte măsuri corespunzătoare ca urmare a acestei hotărâri. Trebuie să înțelegem însă că drepturile concrete ale particularilor nu decurg din această hotărâre, ci din dispozițiile de drept al Uniunii care au efect direct în ordinea juridică națională.

121. Această argumentație este în concordanță cu jurisprudența Curții privind răspunderea statului membru în cazul netranspunerii sau al transpunerii incorecte a unei directive, inițiată prin Hotărârea Francovich [100], din care reiese că cererile de despăgubire într-o asemenea situație se bazează pe dispozițiile de drept al Uniunii, iar nu pe hotărârea în sine de constatare a încălcării obligațiilor de către un stat membru [101].

122. Prin urmare, considerăm că o hotărâre pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE, chiar dacă impune anumite obligații instanțelor statului membru, nu constituie pentru acestea o sursă de competențe noi, în plus față de cele deja conferite. Astfel, dacă, în temeiul dreptului Uniunii, în cazul în care o dispoziție națională este contrară unei dispoziții de drept al Uniunii cu efect direct, instanța națională este obligată să lase neaplicată dispoziția națională, atunci o hotărâre pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE doar actualizează această obligație.

123. Articolul 260 alineatul (1) TFUE nu poate fi interpretat în sensul că o hotărâre pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE ar impune particularilor obligații noi, care – conform articolului 288 al treilea paragraf TFUE – nu pot fi impuse particularilor prin directiva însăși. În această ipoteză, o hotărâre pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE ar avea efectul de a modifica efectul obligatoriu al dispozițiilor unei directive ca sursă de drept al Uniunii.

124. Așa cum interpretarea unei dispoziții a unei directive realizată printr-o decizie preliminară este obligatorie pentru instanța de trimitere, dar nu determină modificarea principiilor privind aplicarea unei directive în relațiile orizontale, nu există, în opinia noastră, niciun motiv pentru ca un astfel de efect să fie produs printr-o hotărâre pronunțată în temeiul articolului 258 TFUE.

125. Dintr-o asemenea hotărâre reiese fără îndoială o anumită interpretare a dreptului Uniunii. Aceasta este obligatorie pentru instanțele naționale în aplicarea legii. Instanța națională este obligată să ia în considerare interpretarea menționată. Nu este relevant faptul că această obligație coincide cu obligația de a se conforma unei hotărâri pronunțate în cadrul unei proceduri desfășurate în temeiul articolului 258 TFUE.

98 Hotărârea din 16 decembrie 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48, p. 1145).

99 Hotărârea din 14 decembrie 1982 (314/81-316/81 și 83/82, EU:C:1982:430, punctul 16).

100 Hotărârea din 19 noiembrie 1991 (C-6/90 și C-9/90, EU:C:1991:428).

101 A se vedea punctele 40, 41 și 44 din această hotărâre.

126. Pentru motivele prezentate mai sus, apreciem că pronunțarea unei hotărâri în temeiul articolului 258 TFUE nu justifică în sine lăsarea neaplicată într-o relație orizontală a unei dispoziții naționale contrare directivei la care se referă această hotărâre.

V. Concluzie

127. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție, Germania) după cum urmează:

O instanță națională sesizată cu un litigiu între particulari cu privire la o cerere întemeiată pe o dispoziție națională care stabilește tarife minime sau maxime pentru prestatori de servicii într-un mod incompatibil cu articolul 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne trebuie să lase neaplicată o asemenea dispoziție națională. Această obligație revine instanței naționale în temeiul:

– articolului 15 alineatul (2) litera (g) și alineatul (3) din Directiva 2006/123 – acestea fiind dispozițiile care concretizează libertatea de stabilire consacrată la articolul 49 TFUE – și

– al articolului 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.