HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

17 noiembrie 2011 *

În cauza C-434/10,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria), prin decizia din 24 august 2010, primită de Curte la 6 septembrie 2010, în procedura

Petar Aladzhov

împotriva

Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul J.-C. Bonichot (raportor), președinte de cameră, doamna A. Prechal, domnul K. Schiemann, doamna C. Toader și domnul E. Jarašiūnas, judecători,

* Limba de procedură: bulgara.

avocat general: domnul P. Mengozzi,
grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru domnul Aladzhov, de M. Hristov, avocat;

— pentru Comisia Europeană, de doamna D. Maidani și de domnul V. Savov, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 6 septembrie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 27 alineatele (1) și (2) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a

Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, rectificare în JO L 229, p. 35, și în JO 2005, L 197, p. 34, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Aladzhov, resortisant bulgar, unul dintre administratorii societății Yu.B. N. Kargo, pe de o parte, și Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (directorul adjunct al Direcției generale pentru afaceri interne din Sofia din cadrul Ministerului de Interne, denumit în continuare „directorul adjunct"), pe de altă parte, cu privire la decizia acestuia din urmă de a interzice domnului Aladzhov să părăsească teritoriul național până la plata unei creanțe fiscale deținute de statul bulgar față de societatea menționată sau până la constituirea unei garanții care să acopere plata integrală a acestei creanțe.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2004/38

3 Potrivit articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2004/38, aceasta se aplică oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează sau are reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este, precum și membrilor familiei sale.

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

„Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile și membrii familiei acestora care nu au cetățenia unui stat membru și care dețin pașapoarte valabile au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru."

5 Articolul 27 alineatele (1) și (2) din directiva menționată prevede:

„(1) Sub rezerva dispozițiilor prezentului capitol, statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii și a membrilor lor de familie, indiferent de cetățenie, pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică. Aceste motive nu pot fi invocate în scopuri economice.

(2) Măsurile luate din motive de ordine publică sau siguranță publică respectă principiul proporționalității și se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză. Condamnările penale anterioare nu pot justifica în sine luarea unor asemenea măsuri.

Conduita persoanei în cauză trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății. Nu pot fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt legate de considerații de prevenție generală."

Dreptul național

Constituția bulgară

6 Potrivit articolului 35 alineatul (1) din Constituția bulgară:

„Orice persoană are dreptul să își aleagă liber locul de reședință, să circule pe teritoriul țării și să părăsească acest teritoriu. Acest drept poate fi restrâns exclusiv printr-o lege privind apărarea siguranței naționale, a sănătății publice și a drepturilor și libertăților celorlalți cetățeni."

Legea privind documentele bulgare cu caracter personal

7 Articolul 23 alineatele (2) și (3) din Legea privind documentele bulgare cu caracter personal (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, DV nr. 93 din 11 august 1998), astfel cum a fost modificată în anul 2006 (DV nr. 105, denumită în continuare „ZBLD"), prevede:

„(2) Orice cetățean bulgar are dreptul, pe baza unui document de identitate, să părăsească țara și să se reîntoarcă în țară prin frontierele interne ale Republicii Bulgaria cu statele membre ale Uniunii Europene, precum și în situațiile menționate în instrumentele de drept internațional.

(3) Dreptul prevăzut în alineatul (2) nu este limitat, cu excepția cazului în care legea prevede altfel pentru apărarea siguranței naționale, a ordinii publice, a sănătății cetățenilor sau a drepturilor și libertăților celorlalți cetățeni."

8 Articolul 75 din ZBLD prevede:

„Este interzisă părăsirea țării de către:

[...]

5. persoanele împotriva cărora s-a solicitat impunerea unei interdicții în conformitate cu articolul 182 alineatul (2) punctul 2 litera a) și cu articolul 221 alineatul (6) punctul 1 literele a) și b) din Codul de procedură în domeniul fiscal și al asigurărilor sociale."

Codul de procedură în domeniul fiscal și al asigurărilor sociale

9 Articolul 182 din Codul de procedură în domeniul fiscal și al asigurărilor sociale (Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks, DV nr. 105 din 29 decembrie 2005), astfel cum a fost modificat în 2010 (DV nr. 15 din 23 februarie 2010), prevede:

„(1) În cazul în care datoria nu a fost achitată în termenul legal, autoritatea care a constatat creanța, înainte de a lua măsuri de recuperare forțată, pune debitorul în întârziere pentru plata datoriei sale în termen de șapte zile. În privința notificării scrisorii de punere în întârziere de către autoritatea care a constat creanța se aplică dispozițiile relevante ale capitolului 6. Pentru creanțele constatate de Agenția Națională a Veniturilor Publice, scrisoarea de punere în întârziere se trimite de executor.

(2) a) Împreună cu scrisoarea de punere în întârziere prevăzută la alineatul (1) sau ca urmare a acesteia din urmă, autoritatea prevăzută la alineatul (1) poate, atunci când cuantumul datoriei depășește 5 000 BGN și în lipsa unei garanții în cuantum egal cu suma principală majorată cu dobânzi […], să solicite serviciilor Ministerului de Interne să nu autorizeze debitorul sau membrii organelor sale de control ori de administrare să părăsească țara, dar și să le rețină sau să nu le elibereze pașaportul sau alt document analog care permite trecerea frontierelor naționale.

[...]

(4) Măsurile prevăzute la alineatul (2) pot, în funcție de aprecierea autorității competente, să fie luate simultan sau separat, ținând seama de cuantumul datoriei sau de comportamentul debitorului până la stingerea definitivă a acesteia."

10 Articolul 221 alineatul (6) din acest cod prevede:

„În situațiile în care măsurile prevăzute la alineatul (2) punctul 2 sau la alineatul (4) al articolului 182 nu sunt adoptate de autoritatea competentă, executorul poate, atunci când cuantumul datoriei depășește 5 000 BGN și în lipsa unei garanții în cuantum egal sau mai mare decât suma principală majorată cu dobânzi:

1. să solicite serviciilor Ministerului de Interne:

a) să interzică debitorului sau membrilor organelor sale de control sau de administrare să părăsească țara;

b) să rețină sau să nu elibereze un pașaport sau alt document analog care să permită trecerea frontierelor naționale."

Acțiunea principală și întrebările preliminare

11 Domnul Aladzhov, resortisant bulgar, este unul dintre cei trei administratori ai societății Yu.B. N. Kargo.

12 Prin decizia de impunere din 10 octombrie 1995, prin ordinul de recuperare din 20 august 1999, prin punerea în întârziere din 10 aprilie 2000 și prin notificarea din 26 septembrie 2001, statul bulgar a încercat, fără rezultat, să obțină recuperarea de la societatea menționată a unei creanțe fiscale care se ridica la suma totală de 44 449 BGN (aproximativ 22 000 de euro), corespunzătoare taxei pe valoarea adăugată și taxelor vamale datorate de această societate, precum și dobânzilor aferente acestora.

13 Instanța de trimitere precizează că această creanță nu este prescrisă și că poprirea pe conturile bancare ale societății și sechestrul asupra autovehiculelor aparținând acesteia nu au condus la plata sumei reclamate, întrucât conturile nu erau aprovizionate, iar autovehiculele nu au putut fi localizate.

14 În consecință, la cererea din 30 iulie 2009 a Agenției Naționale a Veniturilor Publice, în conformitate cu articolul 221 alineatul (6) punctul 1 literele a) și b) din Codul de procedură în domeniul fiscal și al asigurărilor sociale, la 25 noiembrie 2009, directorul adjunct a adoptat împotriva domnului Alazdhov, în temeiul articolului 75 punctul 5 din ZBLD, o măsură de interzicere a părăsirii țării până la achitarea creanței statului sau până la constituirea unei garanții care să acopere plata integrală a acesteia. Instanța de trimitere precizează că directorul adjunct avea o competență nediscreționară în ceea ce privește adoptarea acestei măsuri.

15 În fața instanței de trimitere, domnul Aladzhov a solicitat anularea deciziei, arătând că, întrucât era și directorul comercial al unei alte societăți, Bultrako AD, importator oficial al mărcii Honda în Bulgaria, această interdicție de a părăsi țara îi îngreuna semnificativ îndeplinirea activității sale profesionale, care presupune numeroase deplasări în străinătate.

16 Instanța de trimitere a subliniat că, în calitate de cetățean al Uniunii, domnul Aladzhov avea posibilitatea de a se prevala, inclusiv față de autoritățile statului membru al cărui resortisant este, de drepturile aferente unui astfel de statut și în special de dreptul la liberă circulație, în temeiul articolelor 20 TFUE și 21 TFUE și al articolului 45 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii. Instanța de trimitere a observat că totuși acest drept nu este unul necondiționat, ci poate fi supus limitărilor și condițiilor prevăzute prin Tratatul FUE sau prin dispozițiile adoptate pentru punerea sa în aplicare.

17 Instanța de trimitere a subliniat de asemenea că, deși articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38 prevede că libertatea de circulație a cetățenilor Uniunii poate fi restrânsă pentru motive de ordine publică, Constituția bulgară nu prevede un astfel de motiv pentru restrângerea libertății de circulație a cetățenilor bulgari. În schimb, această constituție prevede un motiv întemeiat pe apărarea drepturilor și intereselor celorlalți cetățeni, care nu este avut în vedere de Directiva 2004/38.

18 În plus, instanța de trimitere a arătat că decizia în litigiu nu a fost adoptată în temeiul legii care a transpus Directiva 2004/38 în dreptul bulgar, ci în temeiul unei alte reglementări.

19 Pe de altă parte, instanța de trimitere a constatat că, potrivit jurisprudenței Curții, măsurile care restrâng libertatea de circulație a cetățenilor Uniunii trebuie să fie justificate de o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății și că trebuie să fie necesare și proporționale. În această privință,

instanța de trimitere a observat de asemenea că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat deja că obiectivul recuperării efective a creanțelor fiscale poate constitui un motiv legitim de restrângere a libertății de circulație garantate de articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (a se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Riener împotriva Bulgariei din 23 mai 2006).

20 Instanța de trimitere a constatat de asemenea că, deși Directiva 2008/55/CE a Consiliului din 26 mai 2008 privind asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor privind anumite cotizații, drepturi, taxe și alte măsuri (JO L 150, p. 28) și Regulamentul (CE) nr. 1179/2008 al Comisiei din 28 noiembrie 2008 de stabilire a normelor de aplicare a anumitor dispoziții din Directiva 2008/55 (JO L 319, p. 21) prevăd un mecanism de asistență reciprocă între statele membre în domeniul recuperării creanțelor, din dosar nu rezulta că au fost puse în aplicare măsuri în temeiul acestui mecanism în vederea recuperării creanței în cauză.

21 În sfârșit, instanța de trimitere a subliniat că dispozițiile naționale referitoare la adoptarea unei astfel de măsuri de interzicere a părăsirii teritoriului național nu impuneau analizarea de către autoritatea administrativă a consecințelor măsurii asupra situației profesionale a persoanei în cauză și nici asupra activității comerciale a societății debitoare și, prin urmare, a capacității sale de a achita datoria.

22 În aceste condiții, Administrativen sad Sofia-grad a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Interdicția de a părăsi teritoriul unui stat membru al Uniunii Europene care a fost impusă unui cetățean al acestui stat în calitatea sa de administrator al unei societăți comerciale înregistrate în conformitate cu legislația statului respectiv

din cauza unei datorii neachitate de această societate față de o autoritate publică intră în sfera motivului de apărare a «ordinii publice» în sensul articolului 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38 […] dacă sunt prezente circumstanțele din acțiunea principală și, în același timp, următoarele condiții:

— Constituția statului membru în cauză nu prevede nicio restrângere a dreptului de liberă circulație al persoanelor fizice în scopul apărării «ordinii publice»;

— motivul de «ordine publică», ce a servit drept temei pentru impunerea interdicției menționate, este prevăzut într-o lege națională care a fost adoptată în vederea transpunerii unei alte norme de drept al Uniunii Europene;

— motivul de «ordine publică» în sensul dispoziției din directiva menționată cuprinde de asemenea motivul de «apărare a drepturilor altor cetățeni», atunci când se ia o măsură pentru asigurarea încasărilor la bugetul statului membru prin recuperarea creanțelor publice?

2) Rezultă din restricțiile și condițiile prevăzute pentru exercitarea dreptului de liberă circulație al cetățenilor Uniunii Europene, precum și din măsurile adoptate pentru aplicarea acestora în conformitate cu dreptul Uniunii Europene, având în vedere circumstanțele din acțiunea principală, validitatea unei norme juridice naționale care prevede că un stat membru aplică unui resortisant al său, în calitate de administrator al unei societăți comerciale înregistrate în conformitate cu legislația statului respectiv, măsura administrativă coercitivă «interdicție de a părăsi țara» din cauza unei datorii neachitate a acestei societăți către statul

respectiv, calificată în conformitate cu legislația acestui stat drept «substanțială», dacă pentru recuperarea acestei creanțe publice se admite aplicarea procedurii de cooperare între statele membre prevăzută de Directiva 2008/55 […], precum și de Regulamentul […] nr. 1179/2008 […]?

3) Principiul proporționalității, restricțiile și condițiile prevăzute pentru exercitarea dreptului de liberă circulație al cetățenilor Uniunii, precum și măsurile adoptate pentru aplicarea acestora în conformitate cu dreptul Uniunii Europene și în special criteriile prevăzute la articolul 27 alineatele (1) și (2) din Directiva 2004/38 […] trebuie interpretate în circumstanțele din acțiunea principală în sensul că acestea permit, în condițiile existenței unei datorii a unei societăți comerciale înregistrate în conformitate cu legislația unui stat membru, față de autoritățile publice, calificată drept «datorie substanțială» conform legislației acestui stat, ca unei persoane fizice care este administrator al societății respective să i se interzică părăsirea acestui stat membru, dacă sunt prezente, în același timp, următoarele condiții:

— existența «datoriei substanțiale» către stat este considerată o amenințare reală, prezentă și semnificativă la adresa unui interes fundamental al societății și față de care legiuitorul a apreciat că era necesară introducerea măsurii specifice «interdicția de a părăsi țara»;

— nu este prevăzută o apreciere a circumstanțelor referitoare la conduita administratorului și la încălcarea drepturilor fundamentale ale acestuia, precum dreptul de a exercita o activitate profesională, în contextul unui alt raport de muncă ce presupune deplasări în străinătate;

— după impunerea interdicției, nu sunt luate în considerare consecințele asupra activității comerciale a societății debitoare și posibilitățile de achitare a datoriei către stat;

— interdicția este impusă în urma unei cereri care are caracter obligatoriu, în măsura în care aceasta confirmă că există o datorie «substanțială» a unei anumite societăți comerciale către stat, pentru care nu s-a constituit o garanție echivalentă cu suma datorată și cu dobânzile aferente, și că persoana care face obiectul cererii de impunere a interdicției este membră a organelor de conducere a societății comerciale;

— interdicția este impusă până la achitarea integrală a creanței statului sau până la constituirea unei garanții care să o acopere integral, fără să se prevadă posibilitatea persoanei vizate de a solicita examinarea acestei interdicții la autoritatea care a impus interdicția și fără să se țină seama de termenul de prescripție prevăzut pentru achitarea datoriei?"

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

23 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune unui act cu putere de lege al unui stat membru care permite autorității administrative să interzică unui resortisant al acelui stat părăsirea statului respectiv pentru motivul neachitării unei datorii fiscale a societății printre ai cărei administratori se numără acest resortisant.

24 Pentru a răspunde în mod util la această întrebare, trebuie subliniat că, în calitate de resortisant bulgar, domnul Aladzhov se bucură de statutul de cetățean al Uniunii în temeiul articolului 20 TFUE și, prin urmare, are posibilitatea de a se prevala, inclusiv față de statul membru de origine, de drepturile aferente unui astfel de statut și în special de dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, astfel cum a fost conferit prin articolul 21 TFUE (a se vedea în special Hotărârea din 10 iulie 2008, Jipa, C-33/07, Rep., p. I-5157, punctul 17, și Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, Rep., p. I-3375, punctul 48).

25 Dreptul la liberă circulație include atât dreptul cetățenilor Uniunii Europene de a intra într-un alt stat membru decât cel de origine, cât și dreptul de a-l părăsi. Într-adevăr, astfel cum Curtea a avut deja ocazia să sublinieze, libertățile fundamentale garantate prin tratat ar fi golite de substanță dacă statul membru de origine ar putea, fără o justificare valabilă, să interzică propriilor resortisanți să părăsească teritoriul statului în cauză pentru a intra pe teritoriul unui alt stat membru (a se vedea Hotărârea Jipa, citată anterior, punctul 18).

26 De altfel, articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/38 prevede în mod expres că toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru.

27 Rezultă că o situație precum cea a domnului Aladzhov, care intenționează să se deplaseze, pornind de pe teritoriul statului al cărui resortisant este, pe teritoriul altui stat membru, este cuprinsă în sfera dreptului de liberă circulație și ședere al cetățenilor Uniunii în statele membre.

28 Cu toate acestea, dreptul la liberă circulație al cetățenilor Uniunii nu este unul necondiționat, ci poate fi supus limitărilor și condițiilor prevăzute prin tratat, precum și prin dispozițiile adoptate pentru punerea sa în aplicare (a se vedea în special Hotărârea Jipa, citată anterior, punctul 21 și jurisprudența citată).

29 Aceste limitări și condiții decurg în special din articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38, care permite statelor membre să restrângă libertatea de circulație a cetățenilor Uniunii și a membrilor lor de familie pentru motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică. Potrivit aceluiași articol, aceste motive nu pot fi invocate totuși „în scopuri economice".

30 Prin urmare, pentru ca dreptul Uniunii să nu se opună unei măsuri naționale precum cea care l-a împiedicat pe domnul Aladzhov să iasă de pe teritoriul național, fiind cert că aceasta nu a fost adoptată pentru motive de siguranță publică sau de sănătate publică, adoptarea măsurii menționate trebuie să fie justificată de existența unor motive de ordine publică, cu condiția suplimentară ca motivele respective să nu fi fost invocate în scopuri economice.

31 În această privință, instanța de trimitere subliniază că legea națională de transpunere a Directivei 2004/38 nu se aplică resortisanților Republicii Bulgaria.

32 Totuși, această împrejurare nu poate avea ca efect, în orice caz, împiedicarea instanței naționale de a asigura efectul deplin al normelor de drept al Uniunii aplicabile în acțiunea principală, astfel cum s-a menționat la punctul 27 din prezenta hotărâre, și în special al articolului 27 din Directiva 2004/38. Prin urmare, revine, dacă este necesar, instanței sesizate obligația să înlăture aplicarea unei dispoziții a legislației naționale contrare dreptului Uniunii, în special prin anularea unei decizii administrative individuale adoptate în temeiul unei astfel de dispoziții (a se vedea în acest sens, în special, Hotărârea din 5 octombrie 2010, Elchinov, C-173/09, Rep., p. I-8889, punctul 31 și jurisprudența citată). Pe de altă parte, dispozițiile acestui articol, necondiționate și suficient de precise, pot fi invocate de un particular împotriva statului membru al cărui resortisant este (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 4 decembrie 1974, van Duyn, 41/74, Rec., p. 1337, punctele 9-15).

33 În plus, este de asemenea lipsită de importanță împrejurarea că, astfel cum subliniază instanța de trimitere, pentru a justifica limitarea libertății de circulație a cetățenilor

bulgari, Constituția bulgară nu s-ar întemeia pe motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică, ci ar reține în special un motiv întemeiat pe apărarea drepturilor și a libertăților altor cetățeni, pe baza căruia a fost adoptată ZBLD. Astfel, are importanță numai problema dacă restrângerea liberei circulații a unui resortisant național, aplicată, precum în acțiunea principală, în vederea recuperării unei creanțe și justificată, potrivit dreptului național, de preocuparea pentru apărarea drepturilor altor cetățeni, se întemeiază pe un motiv care poate fi considerat de ordine publică, în sensul dreptului Uniunii.

34 Curtea a subliniat totdeauna că, deși, în general, statele membre sunt libere să stabilească cerințele de ordine publică și de siguranță publică în conformitate cu nevoile lor naționale, care pot varia de la un stat membru la altul și de la o perioadă la alta, nu este mai puțin adevărat că, în contextul Uniunii și în special ca justificare a unei derogări de la principiul fundamental al liberei circulații a persoanelor, aceste cerințe trebuie interpretate în mod strict, astfel încât sfera lor să nu poată fi stabilită unilateral de fiecare stat membru fără exercitarea unui control din partea instituțiilor Uniunii (a se vedea în special Hotărârea Jipa, citată anterior, punctul 23).

35 Curtea a precizat astfel că noțiunea de ordine publică presupune, în orice caz, pe lângă tulburarea ordinii sociale pe care o reprezintă orice încălcare a legii, existența unei amenințări reale, prezente și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății (a se vedea în special Hotărârea Jipa, citată anterior, punctul 23 și jurisprudența citată).

36 Instanța de trimitere se referă în acest sens la caracterul de interes general pe care îl prezintă sarcina administrației publice de a asigura încasările la buget și de a apăra drepturile altor cetățeni. De asemenea, neachitarea datoriei fiscale a societății debitoare din acțiunea principală este prezentată de instanța de trimitere ca o amenințare la adresa interesului superior al societății.

37 Desigur, după cum a recunoscut, de altfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (a se vedea Hotărârea Riener împotriva Bulgariei, citată anterior, § 114-117), nu se poate exclude, în principiu, împrejurarea ca nerecuperarea creanțelor fiscale să poată fi încadrată în sfera cerințelor de ordine publică. Totuși, în lumina normelor de drept al Uniunii referitoare la libera circulație a cetățenilor Uniunii, această situație nu se poate regăsi decât în cazul unei amenințări reale, prezente și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății și care este legată, de exemplu, de importanța sumelor în cauză sau de cerințele luptei împotriva fraudei fiscale.

38 În plus, din moment ce recuperarea creanțelor publice, în special a impozitelor, urmărește asigurarea finanțării intervențiilor statului membru în cauză în funcție de alegerile care exprimă, printre altele, politica sa generală în domeniul economic și social (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 septembrie 2011, Lady & Kid și alții, C-398/09, Rep., p. I-7375, punctul 24), cu atât mai mult, măsurile adoptate de autoritățile publice în vederea asigurării acestei recuperări nu pot fi considerate, în principiu, că au fost adoptate numai în scopuri economice, în sensul prevederilor articolului 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38.

39 Cu toate acestea, elementele care rezultă din decizia de trimitere, amintite la punctul 36 din prezenta hotărâre, nu permit în sine să se verifice dacă măsurile precum cele în discuție în acțiunea principală au fost adoptate în temeiul unor astfel de considerații și în special nu permit să se concluzioneze în sensul că acestea au fost adoptate numai în scopuri economice. Revine instanței naționale sarcina de a efectua constatările necesare în această privință.

40 Având în vedere considerațiile de mai sus, trebuie să se răspundă la prima întrebare că dreptul Uniunii nu se opune unui act cu putere de lege al unui stat membru care permite unei autorități administrative să interzică unui resortisant al acelui stat părăsirea statului respectiv pentru motivul neachitării unei datorii fiscale a societății printre ai cărei administratori se numără acest resortisant, însă cu dubla condiție ca obiectivul măsurii în cauză să fie acela de a răspunde, în anumite împrejurări excepționale care pot rezulta în special din natura sau din importanța acestei datorii, unei amenințări

reale, prezente și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății și ca obiectivul urmărit în acest mod să nu răspundă numai unor scopuri economice. Instanței naționale îi revine sarcina de a verifica dacă această dublă condiție este îndeplinită.

Cu privire la a doua și la a treia întrebare

41 Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere urmărește să afle în ce condiții o legislație precum cea în discuție în acțiunea principală poate fi considerată proporțională și conformă cu norma potrivit căreia limitările aduse libertății de circulație trebuie să se întemeieze exclusiv pe conduita persoanei în cauză, din moment ce, pe de o parte, există instrumente comunitare privind asistența în domeniul fiscal și, pe de altă parte, legislația în cauză se caracterizează prin rigoare și prin automatism.

42 În această privință, trebuie amintit că, potrivit articolului 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38, măsurile luate din motive de ordine publică sau de siguranță publică trebuie să respecte principiul proporționalității și trebuie să se întemeieze exclusiv pe conduita persoanei în cauză. În plus, astfel cum rezultă din jurisprudența citată la punctul 35 din prezenta hotărâre, conduita persoanei în cauză trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății. Nu pot fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt legate de considerații de prevenție generală.

43 În aceste condiții, un act cu putere de lege sau o normă administrativă națională care ar conferi un caracter automat unei decizii de interzicere a ieșirii de pe teritoriul național numai din motivul existenței unei datorii fiscale, fără luarea în considerare

a conduitei persoanei respective, nu ar răspunde cerințelor dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 ianuarie 1999, Calfa, C-348/96, Rec., p. I-11, punctele 27 și 28).

44 În acțiunea principală, având în vedere cele prezentate în decizia de trimitere, se pare că nici dispozițiile Codului de procedură în domeniul fiscal și al asigurărilor sociale, nici cele ale ZBLD, în temeiul cărora a fost adoptată decizia administrativă de a interzice domnului Aladzhov să iasă de pe teritoriul bulgar, nu indică o obligație din partea autorităților administrative competente de a lua în considerare conduita persoanei interesate. Desigur, dispozițiile Codului de procedură în domeniul fiscal și al asigurărilor sociale nu par să excludă o asemenea luare în considerare, din moment ce lasă autorităților în cauză o marjă de apreciere, prevăzând că acestea „pot" să solicite aplicarea unei astfel de interdicții în temeiul ZBLD. În acest context, cu toate că autoritățile menționate nu sunt lipsite de posibilitatea de a ține seama de această conduită, trebuie să se constate totuși că actele cu putere de lege precum cele în discuție în acțiunea principală nu par să cuprindă nicio obligație similară celei sus-menționate, singura care este conformă cu cerințele dreptului Uniunii.

45 În plus, din dosarul transmis Curții de instanța de trimitere pare să rezulte că măsura luată împotriva reclamantului are ca unic temei existența datoriei fiscale a societății printre ai cărei administratori se numără și are în vedere numai această calitate, lipsind orice apreciere concretă a conduitei persoanei în cauză și orice referire la vreo amenințare pe care aceasta ar putea să o prezinte pentru ordinea publică.

46 Cu toate acestea, Curții nu îi revine sarcina de a se pronunța cu privire la compatibilitatea măsurilor naționale cu dreptul Uniunii, ci instanței de trimitere îi revine sarcina de a efectua constatările necesare pentru aprecierea acestei compatibilități (Hotărârea Jipa, citată anterior, punctul 28).

47 Instanței de trimitere îi va reveni de asemenea sarcina de a stabili, cu ocazia verificării respectării principiului proporționalității, dacă interdicția respectivă de a ieși de pe

teritoriul național este aptă să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmărește și nu depășește cadrul a ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea Jipa, citată anterior, punctul 29). În această privință, chiar admițând că imposibilitatea de a recupera datoria în cauză ar constitui o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății, instanța de trimitere va trebui să verifice, printre altele, dacă, dat fiind că îl privează pe domnul Aladzhov de posibilitatea de a exercita o parte din activitatea sa profesională în străinătate și, în consecință, de o parte din veniturile sale, măsura de interdicție în cauză este, pe de o parte, adecvată pentru garantarea recuperării impozitului astfel urmărit și, pe de altă parte, dacă ea este necesară în acest scop. De asemenea, instanței de trimitere îi va reveni sarcina de a verifica dacă, în vederea obținerii acestei recuperări, nu existau măsuri alternative față de cea privind interdicția de a ieși de pe teritoriul național, care ar fi fost de asemenea eficiente, fără să fi adus atingere libertății de circulație.

48 Printre aceste măsuri alternative ar putea figura, după caz, cele pe care autoritățile naționale le pot adopta în special în temeiul Directivei 2008/55, menționată de instanța națională. Cu toate acestea, în orice caz, acestei din urmă instanțe îi revine sarcina de a verifica dacă creanța statului membru în cauză intră în domeniul de aplicare al directivei menționate.

49 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la a doua și la a treia întrebare că, chiar dacă se presupune că măsura interdicției de a ieși de pe teritoriul național, precum cea care îl vizează pe domnul Aladzhov în acțiunea principală, a fost adoptată în condițiile prevăzute de articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38, condițiile prevăzute la alineatul (2) al aceluiași articol se opun unei astfel de măsuri

— în cazul în care aceasta are ca unic temei existența datoriei fiscale a societății printre ai cărei administratori se numără reclamantul și dacă are în vedere numai această calitate, lipsind orice apreciere concretă a conduitei persoanei în cauză și orice referire la vreo amenințare pe care aceasta ar constitui-o pentru ordinea publică, și

— în cazul în care interdicția de a ieși de pe teritoriul național nu este aptă să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmărește și depășește cadrul a ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia.

Instanței de trimitere îi revine sarcina de a verifica dacă această situație se regăsește în cauza cu a cărei soluționare este sesizată.

Cu privire la cheltuielile de judecată

50 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară:

1) Dreptul Uniunii nu se opune unui act cu putere de lege al unui stat membru care permite unei autorități administrative să interzică unui resortisant al acelui stat părăsirea statului respectiv pentru motivul neachitării unei datorii fiscale a societății printre ai cărei administratori se numără acest resortisant, însă cu dubla condiție ca obiectivul măsurii în cauză să fie acela de a răspunde, în anumite împrejurări excepționale care pot rezulta în special din natura sau din importanța acestei datorii, unei amenințări reale, prezente și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății și ca obiectivul urmărit în acest mod să nu răspundă numai unor scopuri economice. Instanței naționale îi revine sarcina de a verifica dacă această dublă condiție este îndeplinită.

2) Chiar dacă se presupune că măsura interdicției de a ieși de pe teritoriul național, precum cea care îl vizează pe domnul Aladzhov în acțiunea principală, a fost adoptată în condițiile prevăzute de articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE, condițiile prevăzute la alineatul (2) al aceluiași articol se opun unei astfel de măsuri

— în cazul în care aceasta are ca unic temei existența datoriei fiscale a societății printre ai cărei administratori se numără reclamantul și dacă are în vedere numai această calitate, lipsind orice apreciere concretă a conduitei persoanei în cauză și orice referire la vreo amenințare pe care aceasta ar constitui-o pentru ordinea publică, și

— în cazul în care interdicția de a ieși de pe teritoriul național nu este aptă să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmărește și depășește cadrul a ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia.

Instanței de trimitere îi revine sarcina de a verifica dacă această situație se regăsește în cauza cu a cărei soluționare este sesizată.

Semnături