CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL YVES BOT prezentate la 31 martie 2011 [1]

1. Prin prezenta întrebare preliminară, se solicită din nou Curții să interpreteze prevederile Directivei 91/439/CEE a Consiliului din 29 iulie 1991 privind permisele de conducere [2].

2. Potrivit articolului 1 alineatul (2) din Directiva 91/439, permisele de conducere emise în statele membre se recunosc reciproc. Eliberarea acestor permise trebuie să respecte mai multe condiții. Printre altele, conform prevederilor articolului 7 alineatul (1) litera (b) din această directivă, permisul de conducere poate fi obținut doar de solicitanții care au domiciliul stabil pe teritoriul statului membru emitent.

3. Prin urmare, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Germania) urmărește să afle dacă un stat membru poate refuza recunoașterea unui permis de conducere emis de un alt stat membru atunci când se constată că acel permis a fost emis cu încălcarea condiției privind domiciliul stabil.

4. În realitate, această întrebare ne determină să revenim la jurisprudența Curții, astfel cum se desprinde din Hotărârile din 26 iunie 2008, Wiedemann și Funk [3], precum și Zerche și alții [4], conform căreia un stat membru poate să refuze recunoașterea pe teritoriul său a dreptului de a conduce care rezultă dintr-un permis de conducere emis ulterior de un alt stat membru atunci când se constată, pe baza unor mențiuni din acesta sau a altor informații incontestabile care provin de la statul membru care a emis permisul, că, la momentul la care permisul a fost emis, posesorul său, care a făcut obiectul unei măsuri de retragere a unui permis de conducere anterior pe teritoriul primului stat membru, nu avea domiciliul stabil pe teritoriul statului membru care a emis permisul.

5. Particularitatea litigiului care face obiectul acțiunii principale rezidă în faptul că, spre deosebire de situațiile supuse judecății Curții în cauzele în care s-au pronunțat hotărârile sus-menționate, doamna Grasser, resortisant german căruia autoritățile germane refuză să îi recunoască permisul de conducere emis de autoritățile cehe, nu a avut niciodată permis de conducere german și, în consecință, nu a făcut niciodată obiectul unei măsuri de

1 — Limba originală: franceza.
2 — JO L 237, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 62.
3 — C-329/06 și C-343/06, Rep., p. I-4635.
4 — C-334/06-C-336/06, Rep., p. I-4691.

retragere a unui permis de conducere anterior. Prin urmare, se pune întrebarea dacă jurisprudența din cauzele Wiedemann și Funk, precum și Zerche și alții poate fi aplicată cazului doamnei Grasser.

6. Prin prezentele concluzii, vom propune Curții să răspundă că articolul 1 alineatul (2) și articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 91/439 trebuie interpretate în sensul că nu se opun ca un stat membru să refuze recunoașterea pe teritoriul său a dreptului de a conduce care rezultă dintr-un permis de conducere emis de un alt stat membru în cazul în care se constată, pe baza unor mențiuni din acesta sau a altor informații incontestabile care provin de la statul membru care a emis permisul, că, la momentul la care permisul a fost emis, posesorul său, care a făcut obiectul unei măsuri de retragere a unui permis anterior pe teritoriul primului stat membru, nu avea domiciliul stabil pe teritoriul statului membru care a emis permisul.

I — Cadrul juridic

A — *Reglementarea Uniunii*

7. Cu scopul de a facilita circulația persoanelor în interiorul Comunității Europene sau stabilirea lor într-un alt stat membru decât cel în care aceste persoane au obținut permisul de conducere, Directiva 91/439 a instituit principiul recunoașterii reciproce a permiselor de conducere [5].

8. Stabilirea în această directivă a unor condiții minime pentru emiterea unui permis de conducere are de asemenea ca obiectiv îmbunătățirea siguranței rutiere pe teritoriul Uniunii Europene [6].

9. În special, articolul 7 alineatul (1) litera (b) din directiva menționată are următorul cuprins:

„Permisele de conducere mai pot fi emise doar acelor solicitanți:

[…]

(b) care au domiciliul stabil pe teritoriul statului membru care emite licența [a se citi «permisul de conducere»] sau pot prezenta documente doveditoare din care să rezulte că studiază pe teritoriul acestui stat de minimum șase luni [7].”

5 — A se vedea articolul 1 din directiva menționată.

6 — A se vedea al patrulea considerent al aceleiași directive.

7 — Potrivit articolului 9 primul paragraf din Directiva 91/439, domiciliul stabil reprezintă locul unde o persoană locuiește permanent, adică cel puțin 185 de zile din fiecare an calendaristic. Dacă posesorul permisului studiază pe teritoriul acelui stat membru, el trebuie să prezinte documente doveditoare din care să rezulte că s-a stabilit în acel stat de cel puțin șase luni.

10. Potrivit articolului 7 alineatul (5) din Directiva 91/439, o persoană nu poate să dețină decât un singur permis de conducere.

11. Articolul 8 alineatul (2) din această directivă prevede că statul membru în care are domiciliul stabil posesorul unui permis de conducere emis de un alt stat membru poate să îi aplice acestuia propriile dispoziții de drept intern privind limitarea, suspendarea, retragerea sau anularea dreptului de a conduce.

12. În temeiul articolului 8 alineatul (4) primul paragraf din directiva menționată, un stat membru poate de asemenea să refuze recunoașterea valabilității oricărui permis de conducere emis de un alt stat membru unei persoane care, pe teritoriul primului stat, face obiectul uneia din măsurile sus-menționate.

B — *Reglementarea națională*

13. Regulamentul referitor la accesul persoanelor la circulația rutieră (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straβenverkehr), în versiunea sa în vigoare la 19 ianuarie 2009 (denumit în continuare „FeV"), prevede la articolul 28 alineatul (1) că posesorii unui permis de conducere valabil emis în Uniune sau în Spațiul Economic European (SEE) care au domiciliul stabil, în sensul prevederilor articolului 7 alineatul (1) sau (2) din FeV, în Germania, sunt autorizați, cu respectarea restricțiilor prevăzute la alineatele (2)-(4) ale articolului 28, să conducă autovehicule pe teritoriul acestui stat în limitele prevăzute de permisele lor de conducere.

14. Potrivit articolului 28 alineatul (4) prima teză punctele 2 și 3 și a doua teză din FeV, această autorizație nu se aplică posesorilor unui permis de conducere din Uniune sau din SEE în două situații. Pe de o parte, această autorizație nu se aplică atunci când, potrivit mențiunilor care figurează pe permisul de conducere sau altor informații incontestabile care provin de la statul membru emitent, posesorii permisului aveau, la data emiterii acestuia, domiciliul stabil pe teritoriul național, cu excepția situației în care au obținut permisul în timpul unei ședere de cel puțin șase luni în calitate de elevi sau studenți. Pe de altă parte, posesorii unui permis de conducere din Uniune sau din SEE nu sunt autorizați să conducă pe teritoriul german în condițiile în care, pe teritoriul acestei țări, permisul de conducere a făcut obiectul unei măsuri de retragere provizorii sau definitive adoptate de un tribunal sau al unei măsuri de retragere executorii cu efect imediat ori definitive adoptate de o autoritate administrativă sau dacă permisul lor de conducere a fost refuzat printr-o decizie definitivă, precum și dacă permisul nu a fost retras doar din motivul că, între timp, posesorii permisului au renunțat la acesta.

II — Situația de fapt din acțiunea principală și întrebarea preliminară

15. Doamna Grasser, reclamantă în acțiunea principală, are cetățenia germană și este domiciliată în Viereth-Trunstadt (Germania). Ea nu a avut niciodată permis de conducere german.

16. Reclamanta a obținut un permis de conducere la 31 mai 2006, emis de municipalitatea Plzeň (Republica Cehă). Pe acest permis de conducere este menționat ca loc al domiciliului orașul Viereth-Trunstadt.

17. Prin scrisoarea din 3 aprilie 2009, autoritatea germană competentă în domeniul emiterii permiselor de conducere i-a solicitat doamnei Grasser să prezinte permisul său de conducere ceh în scopul de a se menționa pe acesta faptul că nu are dreptul să conducă pe teritoriul german, pentru motivul că, la momentul emiterii respectivului permis, condiția privind domiciliul nu a fost respectată. De asemenea, această autoritate a audiat reclamanta în vederea pronunțării unei decizii privind decăderea acesteia din dreptul de a conduce.

18. Prin contestația la decizia autorității menționate, doamna Grasser a solicitat să i se acorde dreptul de a se folosi de permisul său de conducere ceh pe teritoriul german, pentru motivul că nu a încălcat niciodată normele privind circulația rutieră. În caz contrar, a solicitat să i se emită un permis de conducere german. Ambele solicitări au fost respinse de autoritatea germană competentă.

19. Prin decizia din 3 iunie 2009, această autoritate i-a interzis doamnei Grasser să se folosească de permisul său de conducere ceh pe teritoriul german și a somat-o să prezinte permisul în scopul de a se menționa pe acesta faptul că nu are dreptul de a conduce. În caz contrar, permisul urma să fie confiscat.

20. La 1 iulie 2009, reclamanta a sesizat Verwaltungsgericht Bayreuth (Tribunalul Administrativ Bayreuth) cu o acțiune în anularea acestei decizii. Prin hotărârea din 22 septembrie 2009, tribunalul a admis cererea doamnei Grasser și a anulat decizia sus-menționată. Verwaltungsgericht Bayreuth a considerat că încălcarea principiului privind domiciliul nu trebuie să constituie, prin ea însăși, un motiv de nerecunoaștere a dreptului de a conduce pe teritoriul german. Potrivit acestei instanțe, ar fi fost necesar ca reclamanta să fi făcut, în plus, obiectul unei măsuri de retragere, de suspendare, de anulare sau de limitare a permisului său de conducere.

21. Freistaadt Bayern, pârâtul din acțiunea principală, a formulat apel împotriva hotărârii pronunțate de Verwaltungsgericht Bayreuth în fața Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, care a hotărât să suspende judecarea cauzei și să sesizeze Curtea cu următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 1 alineatul (2) și articolul 8 alineatele (2) și (4) din Directiva 91/439[…] trebuie

interpretate în sensul că un stat membru gazdă are dreptul de a nu recunoaște permisul de conducere eliberat de un alt stat membru în cazul în care se constată, pe baza mențiunilor care figurează pe acest permis, o încălcare a articolului 7 alineatul (1) litera (b) din această directivă, fără însă ca statul membru gazdă să fi aplicat anterior posesorului permisului o măsură în sensul articolului 8 alineatul (2) din Directiva 91/439[…]?"

III — Analiza noastră

22. Prin întrebarea sa, instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă un stat membru poate să refuze recunoașterea unui permis de conducere emis de un alt stat membru în cazul în care se constată, pe baza mențiunilor care figurează pe acest permis, că nu a fost respectată condiția privind domiciliul, însă posesorul acelui permis nu a făcut niciodată obiectul unei măsuri de retragere a unui permis de conducere anterior pe teritoriul primului stat.

23. Amintim, mai întâi, că Directiva 91/439 urmărește două obiective, și anume, pe de o parte, să faciliteze circulația persoanelor în alt stat membru decât cel în care au susținut examenul de conducere, iar pe de altă parte, să îmbunătățească siguranța traficului rutier [8].

24. Aceste obiective sunt inseparabile unul de celălalt. Astfel, principiul liberei circulații a persoanelor presupune ca aceasta să se poată desfășura în siguranță.

25. Prin urmare, în domeniul siguranței rutiere, pentru a răspunde acestor cerințe, legiuitorul Uniunii a apreciat ca fiind necesară instituirea unor condiții minime pentru emiterea permiselor de conducere [9].

26. În special, articolul 7 alineatul (1) literele (a) și (b) din Directiva 91/439 condiționează emiterea permisului de conducere de luarea unei probe de aptitudini fizice și medicale și a unei probe de cunoștințe teoretice, precum și de faptul de a avea domiciliul stabil pe teritoriul statului membru emitent.

27. Astfel, permisele de conducere emise pe baza acestor condiții minime beneficiază de aplicarea principiului recunoașterii reciproce în temeiul articolului 1 alineatul (2) din această directivă.

8 — A se vedea primul considerent al acestei directive.
9 — A se vedea al patrulea considerent al directivei menționate.

28. Printre condițiile minime care trebuie să fie respectate pentru emiterea permiselor de conducere, condiția de a avea domiciliul stabil pe teritoriul statului membru emitent are un rol deosebit în cadrul sistemului instituit de legiuitorul Uniunii, astfel cum acesta a fost definit de Curte prin jurisprudența sa.

29. Astfel, în Hotărârile citate anterior Wiedemann și Funk, precum și Zerche și alții, Curtea a arătat că, în lipsa unei armonizări complete a reglementărilor statelor membre referitoare la emiterea permiselor de conducere, condiția privind domiciliul contribuie în special la combaterea „turismului permiselor de conducere” [10]. Pe de altă parte, această condiție este indispensabilă pentru controlul respectării condiției privind aptitudinea de a conduce [11]. Astfel, condiția menționată reprezintă o condiție prealabilă care permite verificarea respectării celorlalte condiții de statul membru emitent [12]. Acesta este motivul pentru care condiția privind domiciliul, în funcție de care se determină statul membru emitent, are o importanță deosebită față de celelalte condiții impuse de Directiva 91/439 [13].

30. Curtea a concluzionat în consecință că siguranța rutieră ar putea fi compromisă dacă această condiție nu ar fi respectată [14].

31. În cursul ședinței, avocatul doamnei Grasser a arătat că, în prezenta cauză, nu există niciun pericol iminent și nicio urgență, contrar situațiilor supuse judecății Curții în cauzele în care s-au pronunțat Hotărârile citate anterior Wiedemann și Funk, precum și Zerche și alții. Avocatul a arătat că, în aceste cauze, posesorii permiselor de conducere în litigiu au dovedit deja pericolul pe care îl prezentau, întrucât permisele de conducere anterioare le-au fost retrase pentru încălcări ale codului rutier. Spre deosebire de aceștia, doamna Grasser nu a avut permis de conducere mai înainte și, în consecință, nu a făcut obiectul unei măsuri de retragere a permisului de conducere anterior. Din acest motiv, jurisprudența sus-menționată nu se poate aplica în cazul ei.

32. Un asemenea argument nu ni se pare admisibil, întrucât tinde să anuleze scopul preventiv al Directivei 91/439.

33. Astfel cum am văzut, legiuitorul Uniunii a impus condiții minime pentru emiterea permiselor de conducere în scopul de a garanta siguranța rutieră pe teritoriul Uniunii. Aceste condiții sunt impuse tuturor solicitanților de permise de conducere. Textul Directivei 91/439 nu face nicio distincție între candidații care iau examenul de conducere pentru prima dată și cei care solicită un nou permis de conducere, ca urmare a retragerii permisului de conducere anterior.

10 — Hotărârile citate anterior Wiedemann și Funk (punctul 69), precum și Zerche și alții (punctul 66).

11 — *Idem*.

12 — Hotărârile citate anterior Wiedemann și Funk (punctul 70), precum și Zerche și alții (punctul 67).

13 — *Idem*.

14 — Hotărârile citate anterior Wiedemann și Funk (punctul 71), precum și Zerche și alții (punctul 68).

34. Motivul este evident, respectiv acela că periculozitatea unui conducător auto se apreciază cu mult înainte de emiterea permisului de conducere. Ar fi de neconceput să se aștepte ca un conducător auto să provoace un accident pentru a se constata periculozitatea sa și să se aplice măsurile necesare la momentul la care acesta solicită reînnoirea permisului său de conducere. Astfel cum a subliniat pârâtul din acțiunea principală în cursul ședinței, aspectele referitoare la siguranța rutieră trebuie avute în vedere nu doar în cazul persoanelor care au provocat deja un accident, ci în cazul tuturor solicitanților de permise de conducere.

35. Prin urmare, conform articolului 7 alineatul (1) literele (a) și (b) din Directiva 91/439, atunci când o autoritate națională competentă eliberează un permis de conducere, ea trebuie să aibă în vedere respectarea acelorași cerințe minime în toate cazurile.

36. Or, amintim că cerința privind domiciliul are aici un rol esențial. Dacă această condiție nu este respectată, este imposibil sau, în orice caz, foarte dificil pentru autoritatea națională care emite permisul de conducere să verifice anumite condiții prevăzute de această directivă. Prima dintre acestea este condiția unicității permisului de conducere. Articolul 7 alineatul (5) din directivă prevede că o persoană poate să dețină un permis de conducere doar dintr-un singur stat membru [15]. Întrucât nu există încă date centralizate privind permisele de conducere la nivelul Uniunii, cine poate fi mai în măsură decât autoritățile de la locul domiciliului stabil al solicitantului să verifice dacă acesta nu este deja posesorul unui permis de conducere?

37. Situația este aceeași și în privința altor informații esențiale cum sunt verificarea cazierului judiciar în scopul de a se asigura că nu există eventuale antecedente care împiedică emiterea permisului de conducere.

38. Acesta este motivul pentru care respectarea condiției privind domiciliul este condiția indispensabilă care permite verificarea îndeplinirii de către solicitantul permisului de conducere a celorlalte condiții minime cerute de Directiva 91/439.

39. A nu se ține cont de condiția privind domiciliul, la momentul la care solicitantul permisului de conducere susține examenul de conducere pentru prima dată, ar însemna, așadar, a aduce atingere sistemului instituit de legiuitorul Uniunii, în detrimentul siguranței participanților la circulația rutieră.

40. Menționăm de asemenea că, în cursul ședinței, Comisia Europeană și ulterior avocatul doamnei Grasser au amintit că mențiunea privind domiciliul din permisul de conducere al acesteia s-ar putea să reprezinte o simplă eroare materială, că statul membru care

15 — A se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior Wiedemann și Funk (punctul 70), precum și Zerche și alții (punctul 67).

a emis permisul de conducere ar fi putut să greșească atunci când a indicat un domiciliu din Germania și că, în consecință, nu trebuia să se țină seama de acest lucru, iar permisul trebuia să fie recunoscut ca fiind valabil. În opinia noastră, acest argument nu poate fi acceptat.

41. Dacă s-ar accepta un asemenea raționament, toate informațiile furnizate de statul membru emitent care ar apărea pe un document oficial, în cazul de față pe permisul de conducere, ar putea fi repuse în discuție. Astfel cum a hotărât Curtea, informațiile care figurează pe permisul de conducere sunt informații incontestabile, provenind de la autoritățile statului membru emitent [16].

42. În consecință, considerăm că, în cazul în care se poate stabili, pe baza mențiunilor care figurează chiar pe permisul de conducere sau a altor informații incontestabile care provin de la statul membru care a emis permisul, că la momentul la care acesta a fost emis, condiția prevăzută de articolul 7 alineatul (1) literele (a) și (b) din Directiva 91/439 nu era îndeplinită, statul membru gazdă poate refuza recunoașterea dreptului de a conduce care rezultă din acel permis.

43. S-ar putea obiecta că o asemenea soluție ar afecta încrederea reciprocă dintre statele membre pe care o presupune principiul recunoașterii reciproce.

44. Cu toate acestea, principiul recunoașterii reciproce a permiselor de conducere nu poate avea eficiență deplină decât în situația în care condițiile minime pentru emiterea permiselor de conducere, stabilite printr-o directivă adoptată în scopul armonizării, sunt îndeplinite și respectate de toate statele membre. Tocmai în aceasta constă esența acestui principiu. Statele membre își acordă încredere reciprocă și își recunosc reciproc permisele de conducere emise de autoritățile lor pentru că legiuitorul Uniunii a creat un instrument care permite să se asigure că toate statele membre vor institui un nivel minim de cerințe în ce privește emiterea acestor permise.

16 — A se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior Wiedemann și Funk (punctul 72), precum și Zerche și alții (punctul 69). A se vedea de asemenea Ordonanța din 9 iulie 2009, Wierer (C-445/08, punctul 51).

45. Prin urmare, din moment ce acest nivel minim de cerințe nu este respectat, principiul recunoașterii reciproce nu poate fi aplicat în mod normal.

46. Adăugăm că, pe de altă parte, a admite că un permis de conducere cum este cel al doamnei Grasser trebuie să fie recunoscut de statul membru gazdă, chiar și atunci când condiția privind domiciliul nu a fost respectată, ar putea avea ca efect încurajarea „turismului permiselor de conducere". Astfel, dacă Directiva 91/439 impune, desigur, condiții minime privind aptitudinea de a conduce, nu este mai puțin adevărat că statele membre au în continuare libertatea de a impune norme mai stricte decât cele ale directivei [17]. Ar deveni, prin urmare, mai avantajos pentru o persoană care are domiciliul într-un stat membru care impune asemenea norme să susțină examenul de conducere într-un alt stat membru, care aplică norme mai puțin stricte.

47. Scopul Directivei 91/439 nu este de a oferi resortisanților Uniunii un spațiu de liberă alegere a permiselor de conducere, ci de a permite persoanelor care posedă permis de conducere să se stabilească pe teritoriul unui alt stat membru decât statul membru care a emis acel permis fără a fi nevoite să susțină din nou vreun examen de conducere sau să schimbe respectivul permis.

48. Considerăm că, în această cauză, principiul recunoașterii reciproce a fost deviat de la rolul său în scopul de a se eluda reglementările naționale mai stricte.

49. În consecință, având în vedere toate considerentele de mai sus, în opinia noastră, articolul 1 alineatul (2) și articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 91/439 trebuie interpretate în sensul că acestea nu se opun ca un stat membru să refuze recunoașterea pe teritoriul său a dreptului de a conduce care rezultă dintr-un permis de conducere emis de un alt stat membru în cazul în care se constată, pe baza unor mențiuni din acesta sau a altor informații incontestabile care provin de la statul membru care a emis permisul, că, la momentul la care permisul a fost emis, posesorul său, care a făcut obiectul unei măsuri de retragere a unui permis anterior pe teritoriul primului stat membru, nu avea domiciliul stabil pe teritoriul statului membru care a emis permisul.

17 — A se vedea punctul 5 din anexa III la directiva menționată.

IV — Concluzie

50. Ținând seama de considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea adresată de Bayerischer Verwaltungsgerichtshof după cum urmează:

„Articolul 1 alineatul (2) și articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 91/439/CEE a Consiliului din 29 iulie 1991 privind permisele de conducere trebuie interpretate în sensul în care acestea nu se opun ca un stat membru să refuze recunoașterea pe teritoriul său a dreptului de a conduce care rezultă dintr-un permis de conducere emis de un alt stat membru în cazul în care se constată, pe baza unor mențiuni din acesta sau a altor informații incontestabile care provin de la statul membru care a emis permisul, că, la momentul la care permisul a fost emis, posesorul său nu avea domiciliul stabil pe teritoriul statului membru care a emis permisul."