

HOTĂRÂREA CURȚII
DIN 4 DECEMBRIE 1974¹

Yvonne van Duyn

contra Home Office

**(cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare,
formulată de Chancery Division a Hight Court of Justice)**

„Ordinea publică”

Cauza 41/74

În cauza 41/74,

având ca obiect cererea adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către Chancery Division a Hight Court of Justice din Anglia pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare în litigiul pendinte în fața acestei instanțe între

YVONNE VAN DUYN

și

HOME OFFICE

privind interpretarea articolului 48 din Tratatul CEE și a articolului 3 din Directiva nr. 64/221/CEE a Consiliului din 25 februarie 1964 privind coordonarea măsurilor speciale referitoare la deplasarea și șederea cetățenilor străini, măsuri justificate din motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică (JO din 4 aprilie 1964, p. 850),

CURTEA,

constituită din R. Lecourt, președinte, C. Ó Dálaigh și A. J. Mackenzie Stuart, președinți de cameră, A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher și M. Sørensen (raportor), judecători,

avocat general: H. Mayras

grefier: A. Van Houtte

pronunță prezenta

¹ Limba de procedură: engleza.

HOTĂRÂRE

- 1 Prin decizia emisă de Vice Chancellor la 1 martie 1974, primită la Curte la 13 iunie, Chancery Division a High Court of Justice din Anglia a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, trei întrebări privind interpretarea anumitor prevederi de drept comunitar referitoare la libera circulație a lucrătorilor.
- 2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unei acțiuni împotriva Home Office introduse de o resortisantă olandeză, căreia i-a fost refuzată autorizația de intrare în Regatul Unit pentru a ocupa un post de secretară la „Church of Scientology” (Biserica scientologică).
- 3 Intrarea i-a fost refuzată în conformitate cu politica Guvernului Regatului Unit față de respectiva organizație, ale cărei activități le consideră ca reprezentând un pericol social.

Cu privire la prima întrebare

- 4 Prin prima întrebare, Curții i se solicită să se pronunțe dacă articolul 48 din Tratatul CEE este direct aplicabil, în sensul că acesta conferă persoanelor particulare drepturi pe care le pot valorifica în justiție într-un stat membru.
- 5 Articolul 48 alineatele (1) și (2) prevede că libera circulație a lucrătorilor este garantată cel târziu la încheierea perioadei de tranziție și implică „eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă”.
- 6 Aceste prevederi impun statelor membre o obligație precisă, care nu necesită adoptarea niciunei măsuri, nici din partea instituțiilor Comunității, nici din partea statelor membre, și a cărei executare nu le lasă acestora nicio putere discreționară.
- 7 Alineatul (3), care definește drepturile pe care le implică principiul liberei circulații a lucrătorilor, supune aceste drepturi unor restricții, justificate pe motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică.

Aplicarea acestor restricții este, cu toate acestea, supusă unui control jurisdicțional, astfel încât dreptul unui stat membru de a se prevala de aceste restricții să nu împiedice ca dispozițiile articolului 48, care consacră principiul liberei circulații a lucrătorilor, să confere persoanelor particulare drepturi pe care acestea le pot valorifica în justiție și pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze.

- 8 Prin urmare, trebuie să se răspundă afirmativ la prima întrebare adresată.

Cu privire la a doua întrebare

- 9 Prin a doua întrebare, Curții i se solicită să se pronunțe dacă Directiva nr. 64/221 a Consiliului din 25 februarie 1964 privind coordonarea măsurilor speciale referitoare la deplasarea și șederea cetățenilor străini, măsuri justificate din motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică este direct aplicabilă, astfel încât să confere persoanelor particulare drepturi pe care acestea le pot valorifica în justiție într-un stat membru.
- 10 Din decizia de trimitere rezultă că singura prevedere din directivă relevantă în acest caz este articolul 3 alineatul (1), care prevede că „măsurile de ordine publică sau de siguranță publică trebuie să se întemeieze exclusiv pe comportamentul personal al individului care face obiectul lor”.
- 11 Regatul Unit a subliniat că articolul 189 din tratat distinge între efectele regulamentelor, ale directivelor și ale deciziilor și că, prin urmare, trebuie să se prezume că, prin adoptarea unei directive și nu a unui regulament, Consiliul a dorit ca acest act să aibă un efect diferit de cel al unui regulament și ca, prin urmare, acesta să nu fie direct aplicabil.
- 12 Cu toate acestea, chiar dacă, în temeiul dispozițiilor articolului 189, regulamentele sunt direct aplicabile și, prin urmare, prin însăși natura lor, pot produce efecte directe, nu rezultă din aceasta că alte categorii de acte menționate de acest articol nu pot produce niciodată efecte similare.

Ar fi incompatibil cu efectul obligatoriu pe care articolul 189 îl atribuie directivei faptul de a exclude, în principiu, ca obligația pe care aceasta o impune să poată fi invocată de persoanele interesate.

În special în cazurile în care autoritățile comunitare ar fi obligat statele membre, printr-o directivă, să adopte un anumit comportament, efectul util al unui asemenea act ar fi diminuat în cazul în care justițiabilii ar fi împiedicați să se prevaleze de acesta în justiție, iar instanțele naționale ar fi împiedicate să o ia în considerare ca element al dreptului comunitar.

Articolul 177, care permite instanțelor naționale să sesizeze Curtea cu privire la validitatea și interpretarea tuturor actelor instituțiilor, fără nicio deosebire, implică, de altfel, faptul că aceste acte pot fi invocate de justițiabili în fața instanțelor respective.

Este necesar să se examineze, în fiecare caz în parte, dacă natura, spiritul și formularea dispoziției în cauză pot produce efecte directe în relațiile dintre statele membre și persoanele particulare.

- 13 Articolul 3 alineatul (1) din Directiva 64/221, prevăzând că măsurile de ordine publică trebuie să se întemeieze exclusiv pe comportamentul personal al individului în cauză, tinde să limiteze puterea discreționară pe care legislațiile naționale o atribuie, în general, autorităților competente în materie de intrare și expulzare a străinilor.

Pe de o parte, dispoziția enunță o obligație care nu este însoțită de nicio excepție sau condiție și care, prin natura sa, nu necesită intervenția niciunui act, nici din partea instituțiilor comunitare, nici din partea statelor membre.

Pe de altă parte, fiind vorba despre o obligație a statelor membre, în aplicarea unei clauze de derogare de la unul dintre principiile fundamentale ale tratatului în favoarea persoanelor particulare, de a nu ține cont de factori străini comportamentului personal, siguranța juridică a persoanelor în cauză impune ca respectiva obligație să poată fi invocată de acestea, deși a fost prevăzută într-un act normativ care nu are automat efect direct în ansamblul său.

- 14 În cazul în care sensul și sfera exactă de aplicare a dispoziției pot ridica probleme de interpretare, acestea pot fi rezolvate pe cale judiciară, ținând cont, de asemenea, de procedura prevăzută la articolul 177 din tratat.
- 15 Prin urmare, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată în acest sens că articolul 3 alineatul (1) din Directiva nr. 64/221 a Consiliului din 25 februarie 1964 conferă persoanelor particulare drepturi pe care acestea le pot valorifica în justiție într-un stat membru și pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze.

Cu privire la a treia întrebare

- 16 Prin a treia întrebare, Curții i se solicită să se pronunțe dacă articolul 48 din tratat și articolul 3 din Directiva 64/221 trebuie să fie interpretate în sensul că

„atunci când își execută obligația de a întemeia măsura pe care o adoptă din motive de ordine publică exclusiv pe comportamentul personal al persoanei interesate, un stat membru are dreptul de a considera ca ținând de acest comportament personal

- a) faptul că persoana respectivă este sau a fost afiliată la un grup sau organizație ale căror activități sunt considerate de statul membru ca fiind contrare interesului general, dar nu sunt interzise de legislația statului în cauză;
 - b) faptul că persoana interesată intenționează să exercite o activitate în statul membru respectiv în cadrul unui astfel de grup sau organizație, atunci când nu se impune nicio restricție cetățenilor statului membru respectiv, care doresc să exercite o activitate similară, în cadrul unui astfel de grup sau organizație.”
- 17 În această privință, este necesar să se examineze în primul rând dacă afilierea la un grup sau la o organizație poate constitui în sine un comportament personal, în sensul articolului 3 din Directiva 64/221.

Cu toate că este adevărat că o afiliere care s-a încheiat în trecut nu ar trebui, în general, să justifice o decizie care îi refuză persoanei interesate dreptul la libera circulație în cadrul Comunității, nu este mai puțin adevărat că o afiliere actuală, ce reflectă participarea la activitățile grupului sau ale organizației, precum și identificarea cu scopurile și planurile

acesteia, pot fi considerate un act voluntar al persoanei interesate și, prin urmare, ca făcând parte din comportamentul său personal, în sensul dispoziției citate.

- 18 Întrebarea adresată ridică în continuare problema de a ști ce importanță trebuie să se acorde faptului că activitățile organizației în cauză, care sunt considerate de statul membru ca fiind contrare interesului general, nu sunt, cu toate acestea, interzise de legislația națională.

În această privință, este necesar să se sublinieze faptul că noțiunea de ordine publică în contextul comunitar și, în special, ca justificare a unei derogări de la principiul fundamental al liberei circulații a lucrătorilor, trebuie să fie înțeleasă în sens strict, astfel încât sfera de aplicare a acesteia să nu fie stabilită în mod unilateral de fiecare stat membru, fără controlul instituțiilor Comunității.

Nu este mai puțin adevărat că împrejurările specifice care ar putea justifica recurgerea la noțiunea de ordine publică pot varia de la o țară la alta și de la o perioadă la alta, și că, de aceea, trebuie să se recunoască autorităților naționale competente, în această privință, o marjă de apreciere, în limitele impuse de tratat.

- 19 Din cele de mai sus rezultă că un stat membru ale cărui autorități competente și-au definit în mod clar poziția față de activitățile unei anumite organizații, caracterizându-le ca reprezentând un pericol social, și care au luat măsurile administrative de contracarare a acestor activități, nu ar trebui să fie obligat, pentru a putea invoca noțiunea de ordine publică, să le interzică prin lege, în cazul în care o asemenea măsură nu este considerată potrivită în circumstanțele respective.
- 20 Întrebarea adresată ridică, în cele din urmă, problema de a ști dacă un stat membru, din motive de ordine publică, este autorizat să se opună exercitării pe teritoriul său, de către un resortisant al unui alt stat membru, a unei activități salariate în cadrul unui grup sau al unei organizații, în cazul în care nicio restricție similară nu este impusă cetățenilor proprii.
- 21 În această privință, tratatul, deși consacră principiul liberei circulații a lucrătorilor, fără discriminare între resortisanții statelor membre, prevede la articolul 48 alineatul (3), restricții justificate pe motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică aduse drepturilor ce decurg din acest principiu.

Drepturile supuse unor astfel de restricții sunt, printre altele, în temeiul dispoziției menționate, dreptul de a accepta oferte de muncă efectiv înaintate, dreptul de a circula liber în acest scop pe teritoriul statelor membre, precum și dreptul de ședere într-unul din statele membre pentru angajare.

Restricția menționată are, prin urmare, ca efect faptul că accesul pe teritoriul unui stat membru, precum și șederea pe acest teritoriu îi pot fi refuzate unui resortisant al unui alt stat membru, în toate cazurile în care se aplică restricția respectivă.

- 22 Pe de altă parte, un principiu de drept internațional, pe care Tratatul CEE nu îl poate omite în raporturile dintre statele membre, se opune faptului ca un stat să le refuze propriilor cetățeni dreptul de a avea acces și dreptul de ședere pe teritoriul său.
- 23 Rezultă că un stat membru poate, în cazul în care consideră necesar din motive de ordine publică, să-i refuze unui resortisant al unui alt stat membru beneficiul principiului liberei circulații a lucrătorilor în vederea desfășurării unei activități salariate determinate, chiar și atunci când nu impune nicio restricție similară propriilor cetățeni;
- 24 Prin urmare, trebuie să se răspundă la a treia întrebare că articolul 48 din Tratatul CEE și articolul 3 alineatul (1) din Directiva 64/221 trebuie să fie interpretate în sensul că un stat membru, impunând restricții justificate de ordinea publică, poate lua în considerare, ca ținând de comportamentul personal al celui interesat, faptul că acesta este afiliat la un grup sau la o organizație ale căror activități sunt considerate de statul membru ca reprezentând un pericol social, fără a fi, cu toate acestea, interzise, chiar dacă cetățenilor statului respectiv care doresc să desfășoare o activitate similară celei pe care dorește să o desfășoare resortisantul unui alt stat membru nu li se impune nicio restricție, în cadrul acelorași grupuri sau al acelorași organizații.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 25 Întrucât cheltuielile efectuate de Regatul Unit și de Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări;

întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de High Court of Justice, prin decizia din 1 martie 1974, hotărăște:

- 1) **Articolul 48 din Tratatul CEE are efect direct în ordinea juridică a statelor membre și conferă persoanelor particulare drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze.**
- 2) **Articolul 3 alineatul (1) din Directiva nr. 64/221 a Consiliului din 25 februarie 1964 privind coordonarea măsurilor speciale referitoare la deplasarea și șederea cetățenilor străini, măsuri justificate din motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică, le conferă persoanelor particulare drepturi pe care acestea le pot valorifica în justiție într-un stat membru și pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze.**

- 3) **Articolul 48 din Tratatul CEE și articolul 3 alineatul (1) din Directiva 64/221 trebuie să fie interpretate în sensul că un stat membru, impunând restricții justificate de ordinea publică, poate lua în considerare, ca ținând de comportamentul personal al celui interesat, faptul că acesta este afiliat la un grup sau la o organizație, ale căror activități sunt considerate de către statul membru ca reprezentând un pericol social, fără a fi, cu toate acestea, interzise, chiar dacă cetățenilor statului respectiv care doresc să desfășoare o activitate similară celei pe care dorește să o desfășoare resortisantul unui alt stat membru nu li se impune nicio restricție, în cadrul aceluiași grupuri sau al aceluiași organizații.**

Lecourt	Ó Dálaigh	Mackenzie Stuart	Donner	Monaco
Mertens de Wilmars		Pescatore	Kutscher	Sørensen

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 4 decembrie 1974.

Grefier

Președinte

A. Van Houtte

R. Lecourt