

61975J0036

HOTĂRÂREA CURȚII
din 28 octombrie 1975

Roland Rutili

împotriva

Ministre de l'intérieur

**(cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, formulată de Tribunal
administratif din Paris)**

„Ordine publică”

Cauza 36/75

În Cauza 36/75

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către Tribunal administratif din Paris pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între

ROLAND RUTILI, cu domiciliul la Gennevilliers,

și

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolului 48 din Tratatul CEE,

CURTEA,

compusă din R. Lecourt, președinte, H. Kutscher, președinte de cameră, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen și A. J. Mackenzie Smart, judecători,

avocat general: H. Mayras

grefer: A. Van Houtte

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

1. Întrucât, prin hotărârea din 16 decembrie 1974, primită la grefa Curții la 9 aprilie 1975, Tribunal administratif din Paris a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE,

două întrebări privind interpretarea rezervei privind ordinea publică formulată în articolul 48 din Tratatul CEE, ținând seama de măsurile adoptate pentru punerea în aplicare a acestui articol, în special a Regulamentului nr. 1612/68 și a Directivei nr. 68/360 a Consiliului din 15 octombrie 1968 cu privire la libera circulație a lucrătorilor (JO L 257, p. 2 și 13);

2. întrucât aceste întrebări au fost adresate în cadrul unei acțiuni introduse de către un resortisant italian, cu domiciliul în Republica Franceză, împotriva unei decizii care îi acorda acestuia un permis de ședere pentru un resortisant al unui stat membru al CEE însoțit de o interdicție de ședere în anumite departamente franceze;
3. întrucât reiese din dosarul prezentat de Tribunal administrativ și din dezbaterile în fața Curții că, în 1968, reclamantul în acțiunea principală a fost subiectul mai întâi al unui decret de expulzare și, ulterior, al unei interdicții de părăsire a domiciliului într-un anumit departament;
4. întrucât, la 23 octombrie 1970, această măsură a fost înlocuită cu interdicția de ședere în patru departamente, printre care se găsea și departamentul în care persoana în cauză avea domiciliul și în care familia acestuia locuia în continuare;
5. întrucât rezultă, de asemenea, din dosarul cauzei și din informațiile furnizate Curții că motivele măsurilor luate împotriva reclamantului în acțiunea principală au fost comunicate părții interesate, în termeni generali, în cursul procedurii în fața Tribunal administrativ, adică la o dată ulterioară introducerii acțiunii, 16 decembrie 1970;
6. întrucât, din indicațiile furnizate Tribunal administrativ de către Ministerul de Interne, contestate de către reclamantul în acțiunea principală, reiese că, datorită activităților cu caracter politic și sindical desfășurate de acesta de-a lungul anilor 1967 și 1968, prezența lui în departamentele menționate în decizie este considerată ca fiind „de natură a tulbura ordinea publică”;
7. întrucât, pentru a rezolva problemele de drept comunitar ridicate în acest litigiu cu privire la principiile liberei circulații și egalității de tratament a lucrătorilor în statele membre, Tribunal administrativ a adresat Curții două întrebări care urmăresc să precizeze sfera de aplicare a rezervei cu privire la ordinea publică formulată în articolul 48 din tratat;

Cu privire la prima întrebare

8. Întrucât la prima întrebare se pune problema dacă expresia „sub rezerva limitelor justificate de motive de ordine publică” din articolul 48 din tratat se referă doar la decizii legislative pe care fiecare stat membru a decis să le adopte pentru a limita, pe teritoriul său, libera circulație și șederea resortisanților altor state membre sau dacă aceasta se referă și la deciziile individuale luate în aplicarea unor astfel de decizii legislative;
9. întrucât, în conformitate cu articolul 48 alineatul (1), libera circulație a lucrătorilor este garantată în cadrul Comunității;

10. întrucât, în conformitate cu alineatul (2) de la același articol, aceasta implică eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie referitoare la încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă;
11. întrucât, în conformitate cu alineatul (3), aceasta cuprinde dreptul lucrătorilor de a se deplasa liber pe teritoriul statelor membre, de ședere într-un stat membru pentru a desfășura o activitate salarizată și de a rămâne pe teritoriul acestuia după încheierea acestei activități;
12. întrucât, în cele din urmă, în conformitate cu articolul 7 din tratat, fără a aduce atingere dispozițiilor specifice pe care acesta le prevede, este interzisă orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie;
13. întrucât, cu toate acestea, în conformitate cu articolul 48 alineatul (3), libera circulație a lucrătorilor, în special dreptul acestora de a se deplasa pe teritoriul statelor membre, poate fi supusă unor limite justificate de motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică;
14. întrucât diferite dispoziții de aplicare au fost adoptate pentru punerea în aplicare a dispozițiilor citate, în special Regulamentul nr. 1612/68 și Directiva nr. 68/360 a Consiliului cu privire la libera circulație a lucrătorilor;
15. întrucât rezerva privind ordinea publică a fost specificată de către 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 (JO 1964, p. 850);
16. întrucât toate aceste dispoziții au, fără excepție, ca efect impunerea unor obligații statelor membre și întrucât, în ipoteza în care acte cu putere de lege și dispoziții administrative adoptate de către un stat membru pentru a limita, pe teritoriul său, libera circulație și șederea resortisanților altor state membre se dovedesc incompatibile cu una dintre aceste obligații, este de competența instanțelor de a da întâietate normelor de drept comunitar care pot fi invocate în justiție asupra dispozițiilor din dreptul intern;
17. întrucât, în măsura în care dispozițiile tratatului și ale legislației secundare au ca obiect reglementarea situației persoanelor particulare sau asigurarea protejării acestora, este tot de competența instanțelor naționale examinarea conformității deciziilor individuale cu dispozițiile pertinente ale dreptului comunitar;
18. întrucât acest lucru este valabil nu doar pentru normele de nediscriminare și de liberă circulație consacrate prin articolele 7 și 48 din tratat și prin Regulamentul nr. 1612/68, ci și pentru dispozițiile Directivei nr. 64/221 care urmăresc atât să definească sfera de aplicare a rezervei cu privire la ordinea publică, cât și să asigure anumite garanții minime, de natură procedurală, persoanelor cărora li se aplică măsurile restrictive cu privire la libertatea de circulație sau la dreptul de ședere al acestora;

19. întrucât această concluzie rezultă atât din drepturile resortisanților statelor membre, conferite direct prin tratat și prin Regulamentul nr. 1612/68, cât și din dispoziția expresă a articolului 3 din Directiva nr. 64/221, potrivit căruia măsurile de ordine publică sau de siguranță publică „trebuie să se întemeieze exclusiv pe comportamentul personal al individului care face obiectul lor”;
20. întrucât acest punct de vedere se impune cu atât mai mult cu cât legislațiile naționale referitoare la asigurarea ordinii și siguranței publice rezervă, în general, autorităților naționale atribuții discreționare care riscă să se sustragă oricărui control judiciar în cazul în care instanța nu putea să-și extindă examinarea la deciziile individuale adoptate în cadrul rezervei formulate la articolul 48 alineatul (3) din tratat;
21. întrucât, prin urmare, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că expresia „sub rezerva limitelor justificate de motive de ordine publică” de la articolul 48 nu se referă doar la actele cu putere de lege și normele administrative pe care fiecare stat membru le-a adoptat pentru a limita, pe teritoriul său, libera circulație și șederea resortisanților altor state membre, ci și la deciziile individuale luate în aplicarea unor astfel de acte cu putere de lege și norme administrative;

Cu privire la a cea de-a doua întrebare

22. Întrucât prin a doua întrebare se solicită să se precizeze sensul cuvântului „justificate” din sintagma „sub rezerva limitelor justificate de motive de ordine publică” din articolul 48 alineatul (3) din tratat,
23. întrucât, în această dispoziție, expresia „limite justificate” înseamnă că, în ceea ce privește, în special, dreptul de a se deplasa liber și dreptul de ședere al resortisanților statelor membre, sunt admise doar limitele conforme cu cerințele dreptului, inclusiv cele cuprinse în dreptul comunitar;
24. întrucât, în această privință, este necesar să se ia în considerare, pe de o parte, normele de drept material și, pe de altă parte, normele cu caracter formal sau procedural care condiționează exercitarea, de către statele membre, a competențelor rezervate prin articolul 48 alineatul (3) în materie de ordine și securitate publică;
25. întrucât, mai mult, este necesar să se examineze problemele ridicate, cu privire la dreptul comunitar, de caracterul măsurii contestate la Tribunal administrativ pentru faptul că aceasta constă într-o interdicție de ședere limitată la o parte a teritoriului național;

Cu privire la justificarea măsurilor de ordine publică din punct de vedere al dreptului material

26. întrucât, în principiu, statele membre sunt în continuare libere să stabilească, în temeiul rezervei de la articolul 48 alineatul (3), în conformitate cu necesitățile naționale, cerințele de ordine publică;

27. întrucât, cu toate acestea, în context comunitar și, în special, ca justificare a unei derogări de la principiile fundamentale ale egalității de tratament și ale liberei circulații a lucrătorilor, această noțiune este necesar să fie înțeleasă în sensul strict, astfel încât sfera de aplicare a acesteia să nu fie stabilită în mod unilateral de fiecare stat membru, fără controlul instituțiilor Comunității;
28. întrucât, prin urmare, dreptul resortisanților statelor membre de a intra pe teritoriul unui alt stat membru, dreptul de ședere și dreptul de deplasare pot fi restricționate doar în cazul în care prezența sau comportamentul acestora constituie o amenințare reală și îndeajuns de gravă pentru ordinea publică;
29. întrucât, în această privință, articolul 3 din Directiva nr. 64/221 impune statelor membre obligația de a-și întemeia decizia în funcție de situația individuală a oricărei persoane protejate de dreptul comunitar și nu pe baza unor aprecieri generale;
30. întrucât, de asemenea, articolul 2 din aceeași directivă prevede că motivele de ordine publică nu pot fi utilizate în mod necorespunzător prin faptul că sunt „invocate în scopuri economice”;
31. întrucât din articolul 8 din Regulamentul nr. 1612/68 care garantează egalitatea de tratament în ceea ce privește afilierea la organizații sindicale și exercitarea drepturilor sindicale rezultă că nici rezerva referitoare la ordinea publică nu poate fi invocată pentru motive ce țin de exercitarea acestor drepturi;
32. întrucât, în ansamblul lor, limitele aplicate competențelor statelor membre în domeniul controlului străinilor se prezintă drept manifestarea specifică a unui principiu mai general consacrat prin articolele 8, 9, 10 și 11 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, ratificată de toate statele membre, și prin articolul 2 din Protocolul nr. 4 la aceleași convenție, semnat la Strasbourg la 16 septembrie 1963, care prevăd, în termeni identici, că atingerile aduse, pentru ordine și siguranță publică, drepturilor garantate prin articolele citate nu pot depăși cadrul necesar protejării acestor cerințe „într-o societate democratică”;

Cu privire la justificarea măsurilor de ordine publică din punct de vedere procedural

33. Întrucât, potrivit celui de-al treilea considerent din preambul, Directiva nr. 64/221 prevede, printre altele, că „în fiecare stat membru resortisanții altor state trebuie să aibă la îndemână suficiente căi de atac împotriva actelor administrative” din domeniul măsurilor întemeiate pe asigurarea ordinii publice;
34. întrucât, potrivit articolului 8 din aceeași directivă, persoana interesată este necesar să poată introduce, împotriva măsurilor adoptate în privința sa, „căile de atac la care au acces resortisanții statului respectiv împotriva actelor administrative”;

35. întrucât, în absența acestor căi de atac, potrivit articolului 9, persoana interesată este necesar să aibă posibilitatea de a se apăra în fața unei autorități competente, diferită de cea care a adoptat măsura restrictivă privind libertatea sa;
36. întrucât, de asemenea, articolul 6 din directivă prevede că motivele ce stau la baza unei decizii care o privește sunt aduse la cunoștința persoanei interesate, în afara cazului în care acest lucru nu poate fi făcut din motive ce privesc siguranța statului;
37. întrucât rezultă din aceste dispoziții că orice persoană care se bucură de protecția dispozițiilor citate trebuie să beneficieze de o dublă garanție care constă în comunicarea motivelor care au stat la baza oricărei măsuri restrictive adoptate în ceea ce o privește și în introducerea unei căi de atac;
38. întrucât este necesar să se precizeze că toate aceste dispoziții se adoptă de către statele membre pentru a se asigura că orice persoană căreia i se aplică o măsură restrictivă beneficiază efectiv de această dublă protecție;
39. întrucât această cerință implică, în special, din partea statului în cauză, comunicarea către persoana interesată, în momentul în care măsura restrictivă adoptată în privința sa i-a fost notificată, a motivelor exacte și complete ale deciziei, pentru a-i permite acestuia să-și pregătească în mod eficient apărarea;

Cu privire la justificarea, în special, a interdicțiilor de ședere limitate la o parte a teritoriului național

40. Întrucât întrebările adresate de către Tribunal administrativ s-au referit la o măsură prin care a fost interzisă șederea într-o parte limitată a teritoriului național;
41. întrucât, ca răspuns la o întrebare adresată de către Curte, Guvernul Republicii Franceze a precizat că se pot adopta asemenea măsuri în cazul propriilor resortisanți, fie în cazul unor condamnări penale, ca pedepse accesorii, fie ca urmare a declarării stării de urgență;
42. întrucât, din contră, dispozițiile care permit interzicerea, pentru resortisanți străini, a anumitor zone din teritoriu sunt întemeiate pe acte cu putere de lege și norme administrative adoptate special pentru aceste zone;
43. întrucât, în această privință, Guvernul Republicii Franceze atrage atenția asupra articolului 4 din Directiva nr. 64/220 a Consiliului din 25 februarie 1964 de eliminare a restricțiilor privind deplasarea și șederea resortisanților statelor membre în interiorul Comunității în materie de stabilire și prestare de servicii (JO 1964, p. 845), potrivit căruia „dreptul de ședere se aplică pe tot teritoriul statului membru, cu excepția unor măsuri individuale justificate de motive de ordine publică sau de siguranță publică”;
44. întrucât rezultă că această dispoziție este specifică directivei în cauză, se aplică doar în domeniul stabilirii și prestării de servicii și nu a fost reluată în directivele privind libera circulație a lucrătorilor – în special Directiva nr. 68/360, în vigoare în prezent – și nici în

Directiva nr. 73/148 a Consiliului din 21 mai 1973, în domeniul stabilirii și prestării de servicii (JO L 172, p. 14), care a înlocuit între timp Directiva nr. 64/220;

45. întrucât, în conformitate cu avizul Comisiei, exprimat în cursul dezbaterilor, absența acestei clauze în directivele care se aplică în prezent, atât pentru lucrătorii salariați cât și în domeniul stabilirii și prestării de servicii, nu înseamnă, cu toate acestea, că statele membre nu au nicio competență de a pronunța cu privire la străini, resortisanți ai altor state membre, interdicții de ședere limitate la o parte a teritoriului;
46. întrucât dreptul de a intra pe teritoriul statelor membre, precum și dreptul de ședere și de a se deplasa liber este definit prin tratat cu referire la întregul teritoriu al acestor state și nu cu referire la subdiviziunile interne;
47. întrucât rezerva formulată la articolul 48 alineatul (3) în ceea ce privește asigurarea ordinii publice are aceeași sferă de aplicare ca drepturile pentru exercitarea cărora aceasta permite introducerea unor limitări;
48. întrucât rezultă din aceasta că se pot impune interdicții de ședere, în temeiul rezervei instituite în acest scop în articolul 48 alineatul (3), pe întreg teritoriul național;
49. întrucât, în ceea ce privește, pe de altă parte, interdicțiile parțiale de ședere, limitate la anumite zone ale teritoriului, este necesar ca persoanele protejate de către dreptul comunitar, în temeiul articolului 7 din tratat și în cadrul acestei dispoziții, să fie tratate pe picior de egalitate cu resortisanții statului membru în cauză;
50. întrucât rezultă că un stat membru nu poate impune, în cazul unui resortisant al altui stat membru căruia i se aplică dispozițiile tratatului, interdicții de ședere limitate la anumite teritorii, cu excepția cazului în care asemenea interdicții pot fi impuse și propriilor resortisanți;
51. întrucât, prin urmare, este necesar să se răspundă la a doua întrebare că justificarea măsurilor destinate asigurării ordinii publice este apreciată în funcție de toate normele de drept comunitar care au ca obiect, pe de o parte, limitarea aprecierii discreționare a statelor membre în domeniu și, pe de altă parte, garantarea apărării drepturilor persoanelor cărora li se aplică măsurile restrictive;
52. întrucât asemenea limite și garanții rezultă în special din obligația impusă statelor membre de a-și întemeia măsurile adoptate exclusiv pe comportamentul individual al persoanelor care fac obiectul acestora, de a nu adopta măsuri în această privință care pot fi utilizate în scopuri diferite de cerințele de ordine publică sau care aduc atingere exercitării drepturilor sindicale, de a comunica fără întârziere oricărei persoane căreia i se aplică măsurile restrictive, cu excepția cazului în care respectivele măsuri sunt contrare siguranței statului, motivele care stau la baza deciziei adoptate și, în cele din urmă, de a asigura exercitarea efectivă a căilor de atac;

53. Întrucât, în special, în ceea ce privește resortisanții unor state membre cărora li se aplică dispozițiile tratatului, pot fi impuse, de către un alt stat membru, măsuri restrictive privind dreptul de ședere limitate la o parte a teritoriului național doar în cazul și în condițiile în care asemenea măsuri se pot aplica resortisanților statului în cauză;

Cu privire la cheltuielile de judecată

54. Întrucât cheltuielile efectuate de către Guvernul Republicii Franceze, Guvernul Republicii Italiene și de către Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări;
55. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental în litigiul pendinte în fața Tribunal administrativ din Paris, este de competența acestuia din urmă 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 către Tribunal administrativ din Paris prin hotărârea din 16 decembrie 1974, hotărăște:

1) Expresia „sub rezerva limitelor justificate de motive de ordine publică” de la articolul 48 nu se referă doar la actele cu putere de lege și normele administrative pe care fiecare stat membru le-a adoptat pentru a limita, pe teritoriul său, libera circulație și șederea resortisanților altor state membre, ci și la deciziile individuale luate în aplicarea unor astfel de acte putere de lege și norme administrative;

2) Justificarea măsurilor destinate asigurării ordinii publice este apreciată în funcție de toate normele de drept comunitar care au ca obiect, pe de o parte, limitarea aprecierii discreționare a statelor membre în domeniu și, pe de altă parte, garantarea apărării drepturilor persoanelor cărora li se aplică măsurile restrictive.

Asemenea limite și garanții rezultă în special din obligația, impusă statelor membre, de a-și întemeia măsurile adoptate exclusiv pe comportamentul individual al persoanelor care fac obiectul acestora, de a nu adopta măsuri în această privință care pot fi utilizate în scopuri diferite de cerințele de ordine publică sau care aduc atingere exercitării drepturilor sindicale, de a comunica fără întârziere oricărei persoane căreia i se aplică măsurile restrictive, cu excepția cazului în care respectivele măsuri sunt contrare siguranței statului, motivele care stau la baza deciziei adoptate și, în cele din urmă, de a asigura exercitarea efectivă a căilor de atac.

În special, în ceea ce privește resortisanții unor state membre cărora li se aplică dispozițiile tratatului, pot fi impuse, de către un alt stat membru, măsuri restrictive

privind dreptul de ședere limitate la o parte a teritoriului național doar în cazul și în condițiile în care asemenea măsuri se pot aplica resortisanților statului în cauză.

Lecourt
Mertens de Wilmars

Kutscher
Pescatore Sørensen

Donner
Mackenzie Stuart

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 28 octombrie 1975.

Grefier
A. Van Houtte

Președinte
R. Lecourt