

Cauza 8/77

**HOTĂRÂREA CURȚII
DIN 14 IULIE 1977***

Concerta Sagulo, Gennaro Brenca și Addelmadjid Bakhouché

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare,
formulată de către Amtsgericht din Reutlingen)

„Dreptul de ședere al resortisanților comunitari”

În cauza 8/77,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de Amtsgericht (Tribunal cantonal) din Reutlingen (Republica Federală Germania) pentru pronunțarea, în cadrul procedurii penale în fața acestei instanțe, împotriva

CONCETTA SAGULO, GENNARO BRENCĂ și ADDELMADJID BAKHOUCHE, cu domiciliul în Reutlingen,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 7 și 48 din Tratatul CEE privind interzicerea discriminărilor pe bază de naționalitate și libera circulație a lucrătorilor, precum și a articolului 4 din Directiva nr. 68/360 a Consiliului din 15 octombrie 1968 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora,

CURTEA,

constituită din H. Kutscher, președinte, A. M. Donner și P. Pescatore, președinți de cameră, J. Mertens de Wilmars, M. Sorensen, A.J. Mackenzie Stuart, A. O’Keeffe, G. Bosco și A. Touffait, judecători,

avocat general: G. Reischl

grefier: A. Van Houtte

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

1. Prin ordonanța din 13 ianuarie 1977, primită la grefa Curții la 18 ianuarie, Amtsgericht din Reutlingen a adresat Curții de Justiție, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, patru întrebări privind interpretarea articolelor 7 și 48 din Tratatul CEE și a articolului 4 din Directiva nr. 68/360 a Consiliului din 15 octombrie 1968 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora (JO L 257, p. 13);

* Limba de procedură: germana.

2. Aceste întrebări au fost adresate în cadrul procesului penal început, în temeiul Legii germane privind străinii (Ausländergesetz) din 28 aprilie 1965 (Bundesgesetzblatt I, 1965, p. 353), împotriva a doi resortisanți italieni și unui resortisant francez;

Rezultă din dosar că celor doi resortisanți italieni li s-au aplicat amenzi pentru faptul că au rămas pe teritoriul Republicii Federale Germania fără a deține un pașaport sau o carte de identitate valabilă și, drept consecință, fără un permis de ședere valabil;

Resortisantul francez, cu toate că dispunea de un pașaport valabil, dat fiind că a refuzat să îndeplinească formalitățile solicitate de autoritățile germane pentru obținerea unui permis de ședere, a fost arestat preventiv pentru o scurtă perioadă, fiind acuzat că nu și-a reglementat situația;

3. Prima, a doua și a patra întrebare se referă, în esență, la problema dacă statele membre au încă dreptul de a aplica persoanelor protejate de dreptul comunitar dispozițiile legislației lor generale cu privire la intrarea și șederea străinilor și, dacă este necesar, sancțiunile prevăzute în cazul încălcării acestor dispoziții;

Mai mult, se solicită să se precizeze în această privință

- dacă documentul special privind șederea, prevăzut la articolul 4 din Directiva nr. 68/360 a Consiliului și care are un efect declarativ, poate, cu privire la străinii care beneficiază de drepturile de la articolul 48 și următoarele din Tratatul CEE, să fie asimilat, din punct de vedere administrativ și penal, autorizației generale de ședere prevăzută de Legea germană privind străinii, având drept consecință faptul că, în absența sau în caz de încetare a valabilității acestui document de ședere, străinii respectivi pot, în temeiul articolului 47 alineatul (1) primul sau al doilea paragraf din Legea germană privind străinii, să fie condamnați pe motiv de ședere sau de intrare pe teritoriu fără autorizație de ședere valabilă în sensul articolului 5 din aceeași lege sau dacă există, în această privință, o încălcare a Tratatului CEE;
 - dacă există o încălcare a Tratatului CEE atunci când unui străin, care beneficiază de drepturile de la articolul 48 din Tratatul CEE și de directiva Consiliului menționată anterior, îi este eliberat un permis de ședere în sensul articolului 5 din Legea germană privind străinii, cu eventualele consecințe dezavantajoase care decurg din articolul 47 din această lege;
 - dacă există o încălcare a Tratatului CEE atunci când un străin, care beneficiază de drepturile de la articolul 48 din Tratatul CEE, care a fost deja condamnat cu un an în urmă la plata unei amenzi pentru încălcarea intenționată a Legii germane privind străinii deoarece a rămas pe teritoriul federal fără permis de ședere, este condamnat la pedeapsă cu închisoarea, după data la care hotărârea a căpătat putere de lucru judecat, pentru un comportament identic;
4. Dreptul resortisanților unui stat membru de a intra pe teritoriul unui alt stat membru și de a rămâne pe teritoriul acestuia în scopurile urmărite de tratat, constituie – astfel cum a evidențiat pe bună dreptate instanța națională – un drept conferit direct de tratat sau, după caz, de dispozițiile adoptate pentru punerea în aplicare a acestuia;

Cu toate acestea, dreptul comunitar nu a exclus competența statelor membre în ceea ce privește măsurile care urmăresc cunoașterea exactă, de către autoritățile naționale, a mișcărilor de populație care afectează teritoriul lor;

Pentru a permite statelor membre să strângă aceste informații, oferind totodată persoanelor interesate mijloacele de a stabili situația lor în raport cu aplicarea dispozițiilor tratatului, articolele 2-4 din Directiva nr. 68/360 au prevăzut două formalități, și anume deținerea, de către persoanele în cauză, a unei cărți de identitate sau a unui pașaport național valabil și constatarea dreptului de ședere prin eliberarea unui document intitulat „permis de ședere pentru cetățeanul unui stat membru al CEE” și care cuprinde declarația al cărei text se regăsește în anexa la directiva respectivă;

Statele membre, în temeiul articolului 189 alineatul (3) din tratat, aleg formele și mijloacele corespunzătoare pentru a pune în aplicare dispozițiile directivei pe teritoriul lor, fie prin adoptarea de acte cu putere de lege și acte administrative, fie prin aplicarea unor dispoziții corespunzătoare din legislația generală a acestora privind străinii;

În acest cadru, este de competența statelor membre să introducă sancțiuni cu caracter penal sau să le aplice pe cele prevăzute de legislația lor generală pentru a asigura respectarea formalităților prevăzute de Directiva nr. 68/360 pe teritoriul lor;

5. Cu toate acestea, în cazul în care un stat membru asigură punerea în executare a directivei menționate pe baza legislației generale cu privire la statutul străinilor, acesta nu poate adopta măsuri administrative sau judiciare care ar avea ca efect limitarea exercitării depline a drepturilor conferite prin dreptul comunitar resortisanților celorlalte state membre;

În special, ar fi incompatibilă cu dreptul comunitar solicitarea sau eliberarea unui permis de ședere cu o sferă de aplicare diferită de constatarea dreptului de ședere prin eliberarea «permisului de ședere» special prevăzut de articolul 4 alineatul (2) din Directiva nr. 68/360;

6. Prin urmare, aplicarea unor sancțiuni cu caracter penal sau a altor măsuri coercitive este exclusă în măsura în care o persoană protejată de dispozițiile de drept comunitar nu s-a conformat dispozițiilor naționale potrivit cărora această persoană, în locul documentului prevăzut de Directiva nr. 68/360, trebuia să dețină un permis de ședere, autoritățile naționale neavând dreptul de a sancționa încălcarea unei norme incompatibile cu dreptul comunitar;

În schimb, dreptul comunitar nu ar putea să se opună aplicării unor măsuri de constrângere corespunzătoare în legătură cu încălcarea, de către persoana în cauză, a dispozițiilor naționale adoptate în conformitate cu Directiva nr. 68/360;

7. Aceleași considerații se aplică și când se pune problema dacă încălcarea repetată a normelor adoptate de către un stat membru pentru executarea Directivei nr. 68/360 poate justifica eventual creșterea penalităților aplicabile;

În cazul în care o asemenea creștere, în conformitate cu principiile generale de drept penal, nu ar putea determina obiecții din punct de vedere al dreptului comunitar, această considerație nu aduce atingere obligației instanței de a aprecia dacă sunt îndeplinite condițiile pentru o asemenea creștere în cazul în care s-a pronunțat o condamnare anterioară în temeiul dispozițiilor legale a căror aplicare nu a fost justificată de dreptul comunitar;

Chiar dacă autoritatea de lucru judecat nu permite anularea unei condamnări anterioare, nu s-ar putea, cu toate acestea, să extindă efectul acesteia până la o considera drept circumstanță agravantă în vederea unei condamnări ulterioare, justificate în raport cu dreptul comunitar;

8. Prin urmare, este necesar să se răspundă la întrebările adresate că eliberarea documentului special de ședere prevăzut la articolul 4 din Directiva nr. 60/360 are numai un efect declarativ

și că acesta nu poate, în cazul străinilor care beneficiază de drepturile de la articolul 48 din tratat sau de dispozițiile similare ale acestuia, să fie asimilat unui permis de ședere care să implice o putere de apreciere a autorităților naționale, astfel cum se prevede în general pentru străini;

Un stat membru nu ar putea să-i solicite unei persoane protejate de dispozițiile de drept comunitar deținerea unui permis de ședere în locul documentului prevăzut de dispozițiile coroborate ale articolului 4 alineatul (2) și ale anexei Directivei nr. 68/360 și nici să aplice sancțiuni pentru lipsa unui asemenea permis;

Autoritatea de lucru judecat a unei condamnări anterioare, pronunțată pe baza dispozițiilor naționale care nu sunt conforme cu cerințele de drept comunitar, nu ar putea justifica o creștere a penalităților aplicabile în caz de încălcare a normelor adoptate de către un stat membru pentru a asigura aplicarea Directivei 68/360 pe teritoriul său;

9. Prin a treia întrebare, se pune problema

Dacă există o încălcare a interdicției de discriminare enunțate la articolul 7 din Tratatul CEE sau orice altă încălcare a literei și spiritului acestui tratat – articolul 5 din Tratatul CEE – prin faptul că un străin care, în temeiul articolului 48 din Tratatul CEE sau a uneia dintre dispozițiile adoptate pentru executarea acestuia, are sau a avut inițial dreptul de ședere sau de intrare în Republica Federală Germania în scopurile menționate în aceste texte și al cărui pașaport național sau documentul care îl înlocuiește, solicitat la articolul 3 din Legea germană privind străinii și la articolul 10 din Legea germană privind intrarea și șederea resortisanților CEE, nu mai este valabil, poate, în temeiul articolului 47 alineatul (1) primul sau al doilea paragraf din Legea germană privind străinii, să fie condamnat, pe teritoriul în care se aplică această lege, pentru săvârșirea unei infracțiuni, la pedeapsa cu închisoarea de până la un an sau la plata unei amenzi de până la de 360 ori venitul său net zilnic, în timp ce un resortisant german, a cărui carte de identitate solicitată de legile comparabile federale și cele ale landurilor privind cartea de identitate nu mai este valabilă, poate fi condamnat, pe motiv de contravenție, numai la plata unei amenzi (articolul 47 din Legea germană privind contravențiile, dar de regulă neaplicat) care, în caz de neglijență, se poate ridica la 500 DM și, în cazul în care este săvârșită în mod intenționat, la 1000 DM;

10. Această întrebare vizează, în special, cazul persoanei ce are drept de ședere pe teritoriul național în temeiul dreptului comunitar dar nu-și îndeplinește formalitățile necesare pentru a obține un act de identitate valabil;

Această cerință fiind formulată în mod expres în Directiva nr. 68/360, nu poate fi contestată, în principiu, competența statelor membre de a sancționa orice persoană care nu a îndeplinit această obligație;

Cu toate acestea, instanța națională pune problema, în această privință, dacă este incompatibilă cu dreptul comunitar, în special cu norma privind nediscriminarea de la articolul 7 din tratat, aplicarea în cazul unei persoane care beneficiază de dispozițiile de drept comunitar sancțiunile, destul de substanțiale, prevăzute pentru o asemenea încălcare în legislația generală cu privire la poliția pentru străini, în timp ce unui resortisant național, în caz de încălcare a dispozițiilor comparabile ale legislației interne, i se pot aplica numai pedepse considerabil mai mici, prevăzute pentru niște simple contravenții;

11. În conformitate cu articolul 7 alineatul (1), „în domeniul de aplicare a prezentului tratat și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevede, este interzisă orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie”;

În ceea ce privește întrebarea adresată de către instanța națională, este necesar să se atragă atenția asupra faptului că principiul general de la articolul 7 se poate aplica numai sub rezerva dispozițiilor speciale ale tratatului;

Printre aceste dispoziții speciale trebuie luate în considerare regulamentele și directivele prevăzute la articolul 49, pentru realizarea treptată a liberei circulații a lucrătorilor și, printre acestea, dispozițiile Directivei 68/360;

În măsura în care această directivă prevede obligații specifice pentru resortisanții unui stat membru care intră sau rămân pe teritoriul unui alt stat membru – precum deținerea unui pașaport sau a unei cărți de identitate – aceste persoane nu ar putea fi pur și simplu asimilate resortisanților statului gazdă;

12. Prin urmare, nu sunt obiecții cu privire la faptul că aceste persoane se supun unor norme cu caracter penal diferite de cele care se aplică resortisanților unui stat care nu a îndeplinit o eventuală obligație ce își are izvorul în lege sau regulamente de a deține anumite documente de identitate;

Această concluzie se impune cu atât mai mult cu cât unele state membre nu impun o astfel de obligație legală pentru resortisanții lor, astfel încât, în aceste state, nu există un criteriu de comparație;

În lipsa unui criteriu de referință care se poate baza, în acest caz, pe principiul tratamentului național enunțat la articolul 7 din tratat, este necesar, cu toate acestea, să se precizeze că, deși statele membre sancționează, în limite rezonabile, încălcarea obligației impusă persoanelor care intră sub incidența dreptului comunitar de a deține o carte de identitate sau un pașaport valabil, în nici un caz asemenea sancțiuni nu ar putea avea o asemenea gravitate încât să constituie o barieră în calea libertății de intrare și de ședere prevăzută de tratat;

În această privință, nu se poate exclude faptul că sancțiunile prevăzute de legislația generală privind poliția pentru străini, ținând seama de scopurile unei asemenea legislații, nu sunt compatibile cu cerințele dreptului comunitar, întemeiat pe libera circulație a persoanelor și aplicarea generalizată, cu câteva excepții specifice, a principiului tratamentului național;

În cazul în care un stat membru nu și-a adaptat legislația la cerințele care decurg din dreptul comunitar în acest domeniu, este în sarcina instanței naționale să aprecieze care este pedeapsa corespunzătoare caracterului și scopului dispozițiilor comunitare a căror îndeplinire sancțiunea urmărește s-o protejeze;

13. Prin urmare, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că autoritățile naționale ale fiecărui stat membru trebuie să aplice, dacă este necesar, sancțiuni de natură penală pentru o persoană care intră sub incidența dispozițiilor de drept comunitar și care nu deține unul dintre documentele de identitate menționate la articolul 3 alineatul (1) din Directiva nr. 68/360, înțelegându-se, cu toate acestea, faptul că penalitățile aplicate nu ar putea apărea disproporționate în raport cu natura infracțiunii săvârșite;

Cu privire la cheltuielile de judecată

14. Cheltuielile efectuate de către Comisia Comunităților Europene, care a prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări;

Întrucât procedura are un caracter incidental față de procedura din fața Amtsgericht din Reutlingen, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată,

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările adresate de Amtsgericht din Reutlingen, prin ordonanța din 13 ianuarie 1977, hotărăște:

1) Eliberarea documentului special de ședere prevăzut la articolul 4 din Directiva nr. 68/360 din 15 octombrie 1968 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora are numai un efect declarativ și acesta nu poate, în cazul străinilor care beneficiază de drepturile de la articolul 48 din tratat sau de dispozițiile similare ale acestuia, să fie asimilat unui permis de ședere care să implice o putere de apreciere a autorităților naționale, astfel cum se prevede în general pentru străini;

2) Un stat membru nu ar putea să-i solicite unei persoane protejate de dispozițiile de drept comunitar deținerea unui permis de ședere în locul documentului prevăzut de dispozițiile coroborate ale articolului 4 alineatul (2) și ale anexei Directivei nr. 68/360 și nici să aplice sancțiuni pentru lipsa unui asemenea permis.

3) Autoritatea de lucru judecat a unei condamnări anterioare, pronunțată pe baza dispozițiilor naționale care nu sunt conforme cu cerințele de drept comunitar, nu ar putea justifica o creștere a penalităților aplicabile în caz de încălcare a normelor adoptate de către un stat membru pentru a asigura aplicarea Directivei 68/360 pe teritoriul său.

4) Autoritățile naționale ale fiecărui stat membru trebuie să aplice, dacă este necesar, sancțiuni de natură penală pentru o persoană care intră sub incidența dispozițiilor de drept comunitar și care nu deține unul dintre documentele de identitate menționate la articolul 3 alineatul (1) din Directiva nr. 68/360, înțelegându-se, cu toate acestea, faptul că penalitățile aplicate nu ar putea apărea disproporționate în raport cu natura infracțiunii săvârșite.

Kutscher	Donner	Pescatore	Mertens de Wilmars	Sørensen
Mackenzie Stuart		O'Keefe	Bosco	Touffait

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 14 iulie 1977.

Grefier
A. Van Houtte

Președinte
H. Kutscher