

Cauza 30/77

HOTĂRÂREA CURȚII  
din 27 octombrie 1977\*

**Regina**

**împotriva**

**lui Pierre Bouchereau**

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Marlborough Street  
Magistrates' Court, Londra)

„Ordine publică”

În cauza 30/77,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către  
Malborough Street Magistrates' Court, Londra, pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața  
acestei instanțe, între

REGINA

și

PIERRE BOUCHEREAU,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolului 3 din Directiva nr. 64/221/CEE a  
Consiliului 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 56, 4.4.1964, p. 850).

CURTEA,

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

avocat general: J.-P. Warner

grefier: A. Van Houtte

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

1. Prin decizia din 20 noiembrie 1976, primită la Curte la 2 martie 1977, Marlborough Street  
Magistrates' Court, Londra, a sesizat Curtea de Justiție cu privire la trei întrebări referitoare la

---

\* Limba de procedură: engleza.

interpretarea articolului 48 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, 4.4.1964, p. 850).

2. Aceste întrebări sunt adresate în cadrul procesului penal împotriva unui resortisant francez care, începând cu luna mai 1975, desfășoară o activitate salarizată în Regatul Unit și care, în iunie 1976, a recunoscut că este vinovat de deținerea ilegală de stupefiante, infracțiune pedepsită prin Legea din 1971 privind abuzul de stupefiante (Misuse of Drugs Act);
3. La 7 ianuarie 1976, inculpatul a recunoscut că este vinovat de o infracțiune identică în fața unei alte instanțe și a fost supus regimului de eliberare condiționată (conditional discharge) pentru o perioadă de 12 luni;
4. Marlborough Street Magistrates' Court, în conformitate cu prerogativele pe care i le conferă articolul 6 alineatul (1) din Legea privind imigrația din 1971 (Immigration Act), și-a exprimat intenția, adusă la cunoștința acuzatului, de a propune secretarului de stat expulzarea inculpatului, dar acesta din urmă a invocat faptul că articolul 48 din Tratatul CEE și dispozițiile Directivei 64/221 se opun unei asemenea propuneri făcută în fața acestei instanțe;
5. Instanța națională, considerând că litigiul ridică probleme de interpretare a dreptului comunitar, a sesizat Curtea de Justiție, în conformitate cu articolul 177 din tratat;

Cu privire la prima întrebare

6. La prima întrebare se pune problema dacă „o propunere de expulzare adresată de către o instanță națională a unui stat membru autorității executive a acestui stat – această propunere având un caracter de recomandare și care nu obligă autoritatea executivă – constituie o «măsură» în sensul articolului 3 alineatele (1) și (2) din Directiva 64/221”;
7. Prin această întrebare se pune problema dacă o instanță care, în temeiul legislației sale naționale, este competentă să hotărască asupra propunerii adresate autorității administrative de a expulza un resortisant al unui alt stat membru, fără ca această propunere să oblige, cu toate acestea, autoritatea respectivă, trebuie, încă din această etapă, să țină seama de limitările care rezultă din tratat și de Directiva nr. 64/221 în ceea ce privește exercitarea competențelor rezervate în acest domeniu statelor membre;
8. În conformitate cu observațiile prezentate de Regatul Unit, în temeiul articolului 20 din Statutul Curții de Justiție CEE, întrebarea adresată ridică două probleme distincte: problema dacă un act al unei instanțe poate fi considerat drept o măsură în sensul directivei și, în cazul unui răspuns afirmativ, problema dacă o simplă propunere făcute de o asemenea instanță poate constitui o măsură în sensul acestei directive;

a) *în ceea ce privește primul aspect*

9. În conformitate cu articolul 2 din Directiva 64/221, aceasta se referă la „măsurile” (measures, Vorschriften, provvedimenti, bestemmelsen, voorschriften) referitoare la intrarea pe teritoriu, la eliberarea, la reînnoirea permisului de ședere sau la expulzarea din teritoriu care sunt adoptate de statele membre pentru motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică;

10. În temeiul articolului 3 alineatele (1) și (2) din aceeași directivă „măsurile” (measures, Maßnahmen, provvedimenti, forholdsregler, maatregelen) de ordine publică sau de siguranță publică trebuie să se întemeieze exclusiv pe comportamentul personal al individului care face obiectul lor, iar existența unor condamnări penale nu poate constitui în mod automat temei pentru aplicarea acestor măsuri;
11. Guvernul Regatului Unit, deși declară că admite fără rezerve că alineatele (1) și (2) ale articolului 3 au un efect direct și creează, pentru persoanele particulare, drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze „astfel încât nici o instanță a unui stat membru nu are posibilitatea de a nu ține seama de aceste dispoziții în cauzele pe rolul său și în care acestea se aplică”, susține că un act al unei instanțe jurisdicționale nu ar putea constitui o „măsură” (measure) în sensul articolului 3;
12. Acesta invocă, în această privință, faptul că identitatea termenului englez, și anume „measures” folosit de articolele 2 și 3, ar indica faptul că expresia utilizată trebuie să aibă de fiecare dată aceeași semnificație și că, din primul considerent al directivei, ar rezulta că, la articolul 2, expresia nu ar viza actele cu putere de lege și actele administrative, cu excepția celor care provin de la autoritățile judiciare;
13. O comparație între diferitele versiuni lingvistice ale textelor în cauză arată că celelalte versiunile, cu excepția celei italiene, utilizează în cele două articole termeni diferiți, astfel încât terminologia utilizată nu ar putea produce consecințe juridice;
14. Diferitele versiuni lingvistice ale unui text comunitar trebuie interpretate în mod uniform și, prin urmare, în caz de divergență între aceste versiuni, dispoziția în cauză trebuie interpretată în funcție de cadrul general și de scopul reglementării din care aceasta face parte;
15. Directiva 64/221, care coordonează, în ceea ce privește resortisanții celorlalte state membre, regimurile naționale referitoare la poliția pentru străini, urmărește protejarea acestor resortisanți împotriva exercitării competențelor care să rezulte din excepția cu privire la limitările justificate din motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică, care ar depăși necesitățile care constituie justificarea unei excepții de la principiul fundamental al liberei circulații a persoanelor;
16. În diferitele etape ale procesului care conduce la o eventuală decizie de îndepărtare, această protecție poate fi asigurată de către instanțe atunci când acestea intervin în elaborarea unei asemenea decizii;
17. Rezultă că noțiunea de „măsură” cuprinde actele unei instanțe cerute de lege de a propune în anumite cazuri expulzarea unui resortisant al unui alt stat membru;
18. Prin urmare, formulând această propunere, această autoritate judiciară trebuie să asigure aplicarea exactă a directivei și să țină seama de limitele pe care le impune acțiunii autorităților statelor membre;
19. Această constatare coincide, de altfel, cu punctul de vedere exprimat de Guvernul Regatului Unit, conform căruia „nu se sugerează că o instanță a unui stat membru ar avea posibilitatea de a ignora dispozițiile articolului 3 alineatele (1) și (2) pentru orice cauză pe rolul său [...] și căreia i s-ar aplica aceste dispoziții”, dar admite din contră „că aceste dispoziții se aplică direct și conferă resortisanților statelor membre drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze”;

*b) în ceea ce privește al doilea aspect*

20. În ceea ce privește al doilea aspect de la prima întrebare, Regatul Unit a susținut că o simplă propunere nu ar putea constitui o „măsură” în sensul articolului 3 alineatele (1) și (2) din Directiva nr. 64/221, numai decizia ulterioară a secretarului de stat ar putea avea acest caracter;
21. Constituie o „măsură” în sensul directivei orice act care aduce atingere, în cazul persoanelor care intră în sfera de aplicare a articolului 48, a dreptului de intrare și ședere liberă în statele membre în aceleași condiții precum cetățenii statului membru gazdă;
22. Propunerea menționată în întrebarea instanței naționale constituie, în cadrul procedurii prevăzute de articolul 3 alineatul (6) din Immigration Act 1971, o etapă obligatorie în procesul de elaborare a unei eventuale decizii de expulzare și o condiție prealabilă și necesară pentru o asemenea decizie;
23. De asemenea, în cadrul acestei proceduri, efectul acesteia este de a priva persoana în cauză de libertate și constituie în orice caz un element care justifică o decizie de expulzare ulterioară din partea autorității administrative;
24. O asemenea propunere afectează, prin urmare, dreptul la libera circulație și constituie o măsură în sensul articolului 3 din directivă;

Cu privire la a doua întrebare

25. La a doua întrebare, se pune problema dacă „din formularea articolului 3 alineatul (2) din Directiva 64/221, și anume că existența unor condamnări penale nu poate constitui «în mod automat» un temei pentru aplicarea unor măsuri de ordine publică sau de siguranță publică, rezultă că existența unor condamnări penale nu poate fi reținută decât în măsura în care aceste condamnări arată o tendință actuală sau viitoare de a acționa într-un mod contrar ordinii sau siguranței publice” și, în al doilea rând, „care este sensul ce trebuie atribuit «în mod automat» termenilor de la articolul 3 alineatul (2) din Directiva CEE 64/221”;
26. Prin această întrebare, în conformitate cu termenii deciziei de trimitere, se încearcă să se stabilească dacă, astfel cum susținea inculpatul în fața instanței naționale, „existența unor condamnări penale nu poate fi reținută decât în măsura în care aceste condamnări arată o tendință actuală sau viitoare de a acționa într-un mod contrar ordinii sau siguranței publice” sau, dimpotrivă, astfel cum a susținut acuzarea, aceasta înseamnă că „în cazul în care tribunalul nu poate propune expulzarea pentru motive de ordine publică bazându-se pe simpla existență a unei condamnări, acesta are dreptul de a ține seama de comportamentul din trecut al acuzatului care a stat la baza condamnării”;
27. Formularea articolului 3 alineatul (2) din directivă, conform căruia „existența unor condamnări penale nu poate constitui în mod automat temei pentru aplicarea unor măsuri de ordine publică sau de siguranță publică” trebuie interpretată ca solicitând autorităților naționale o apreciere specifică, atât din punct de vedere al intereselor inerente protejării ordinii publice, care nu coincide în mod necesar cu aprecierile care au stat la baza condamnării penale;
28. Rezultă din aceasta că existența unei condamnări penale nu poate fi reținută decât în măsura în care circumstanțele care au determinat această condamnare arată existența unui comportament personal care constituie o amenințare actuală pentru ordinea publică;

29. Deși, în general constatarea unei amenințări de acest tip implică, pentru persoana în cauză, existența unei tendințe de a păstra acest comportament pe viitor, este posibil ca numai comportamentul din trecut să constituie o asemenea amenințare pentru ordinea publică;
30. Este de competența autorităților și, după caz, a instanțelor naționale să hotărască, în fiecare speță, ținând seama de condiția juridică specială a persoanelor care intră sub incidența dreptului comunitar și de caracterul fundamental al principiului liberei circulații a persoanelor;

Cu privire la a treia întrebare

31. La a treia întrebare, se pune problema dacă termenul „ordine publică” (public policy) utilizat la articolul 48 alineatul (3) trebuie interpretat ca incluzând rațiunile de stat (reasons of State), chiar și atunci când nu există o amenințare la adresa păcii și ordinii publice (breach of the public peace or order) sau, într-un sens mai restrâns, ca incluzând noțiunea de amenințare la adresa păcii, ordinii și siguranței publice (threatened breach of the public peace, order or security) sau dimpotrivă într-un sens mai larg;
32. Dincolo de aspectele sale terminologice, această întrebare urmărește să obțină o definiție a interpretării ce trebuie dată noțiunii de „ordine publică” la care se referă articolul 48;
33. În hotărârea din 4 decembrie 1974 (cauza 41/74, Van Duyn, Recueil 1974, p. 1351), Curtea a subliniat că noțiunea de ordine publică în context comunitar și, în special, ca justificare a unei derogări de la principiul fundamental al liberei circulații a lucrătorilor trebuie înțeleasă în mod strict, astfel încât sfera sa de aplicare nu ar putea fi determinată unilateral de către fiecare dintre statele membre fără controlul instituțiilor comunitare;
34. În aceeași hotărâre, s-a mai constatat că împrejurările specifice care ar putea justifica recurgerea la noțiunea de ordinea publică pot varia de la o țară la alta și de la o perioadă la alta și, prin urmare, este necesar să li se recunoască, în această privință, autorităților naționale competente o marjă de apreciere în limitele impuse de tratat și de dispozițiile adoptate pentru aplicarea acestuia;
35. În măsura în care poate justifica anumite restricții pentru libera circulație a persoanelor care intră sub incidența dreptului comunitar, recurgerea autorității naționale la noțiunea de ordine publică presupune, în orice caz, existența, în afara de perturbarea ordinii sociale pe care o implică orice încălcare a legii, a unei amenințări reale și suficient de grave care afectează un interes fundamental al societății;

Cu privire la cheltuielile de judecată

36. Cheltuielile efectuate de Guvernul Regatului Unit și de Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări;
37. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în 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 Marlborough Street Magistrales' Court, prin Ordonanța din 20 noiembrie 1976, hotărăște:

1) **Constituie o „măsură” în sensul directivei orice act care aduce atingere, în cazul persoanelor care intră în sfera de aplicare a articolului 48, a dreptului de intrare și ședere liberă în statele membre în aceleași condiții precum cetățenii statului membru gazdă. Această noțiune cuprinde actele cerute de lege ale unei instanțe de a propune în anumite cazuri expulzarea unui resortisant al unui alt stat membru, atunci când această propunere constituie o condiție prealabilă și necesară unei asemenea decizii.**

2) **Articolul 3 alineatul (2) din Directiva 64/221, conform căruia existența unor condamnări penale nu poate constitui în mod automat temei pentru restricțiile cu privire la libera circulație pe care articolul 48 din tratat le autorizează pe motive de ordine publică și siguranță publică, trebuie interpretat în sensul că existența unor condamnări penale nu poate fi reținută decât în măsura în care circumstanțele care au determinat aceste condamnări arată existența unui comportament personal care constituie o amenințare actuală pentru ordinea publică.**

3) **În măsura în care poate justifica anumite restricții pentru libera circulație a persoanelor care intră sub incidența dreptului comunitar, recurgerea autorității naționale la noțiunea de ordine publică presupune, în orice caz, existența, în afara de perturbarea ordinii sociale pe care o implică orice încălcare a legii, a unei amenințări reale și suficient de grave care afectează un interes fundamental al societății.**

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

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 27 octombrie 1977.

Grefier  
A. Van Houtte

Președinte  
H. Kutscher