

HOTĂRÂREA CURȚII  
22 MAI 1980<sup>1</sup>

**Regina**  
**împotriva**  
**Secretary of State for Home Affairs, ex parte Mario Santillo**

**(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de High Court of Justice,  
Queen's Bench Division, Divisional Court)**

„Libera circulație a persoanelor”

Cauza 131/79

În cauza 131/79,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court de pronunțare, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe între

REGINA

și

SECRETARY OF STATE FOR HOME AFFAIRS, *ex parte* MARIO SANTILLO

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea Directivei 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 1964, din 4 aprilie 1964, p. 850) și, în special, a articolului 9 alineatul (1),

CURTEA,

compusă din domnii O. Keeffe, președintele primei camere, în calitate de președinte, A. Touffait, președintele celei de-a doua camere, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco și T. Koopmans, judecători,

avocat general: J.-P. Warner

grefier: A. Van Houtte

pronunță prezenta

**HOTĂRÂRE**

- 1 Prin ordonanța din 30 iulie 1979, primită de Curte la 10 august 1979, High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, o serie de întrebări referitoare la interpretarea, în special, a articolului 9 alineatul (1) din Directiva 64/221/CEE a Consiliului din 25 februarie 1964 privind coordonarea măsurilor speciale referitoare la deplasarea și șederea cetățenilor străini,

---

<sup>1</sup> Limba de procedură: engleza.

măsurile justificate din motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică (JO, p. 850/64), în vederea exercitării controlului său jurisdicțional, ca urmare a cererii prezentate de un resortisant italian, stabilit în Regatul Unit în calitate de lucrător salariat, având ca obiect anularea unui ordin de expulzare emis împotriva lui, ca urmare a unei condamnări penale.

2 Din dosar și din observațiile prezentate în cursul procedurii orale rezultă că Regatul Unit nu a adoptat acte cu putere de lege specifice în vederea punerii în aplicare a Directivei 64/221. Legea aplicată în speță, și anume legea care reglementează imigrarea („Immigration Act”), datează din anul 1971. Aceasta prevede că persoanele calificate drept „non-patrial” sunt supuse în Regatul Unit unor controale care presupun posibilitatea de expulzare în următoarele situații:

- în temeiul articolului 3 alineatul (5) din lege,
  - „a) în cazul în care, dispunând doar de o autorizație limitată de intrare sau ședere, [persoana interesată] nu îndeplinește o condiție legată de autorizație sau rămâne în țară o perioadă mai lungă decât se prevede în autorizație, sau
  - b) în cazul în care ministrul consideră că expulzarea sa este necesară pentru binele public, sau
  - c) în cazul în care un ordin de expulzare este sau a fost emis împotriva unei alte persoane din familia sa”;
- în temeiul articolului 3 alineatul (6),
  - „...în cazul în care... [persoana interesată] este condamnată pentru o infracțiune pentru care [aceasta] primește pedeapsa închisorii și, pe baza condamnării sale, [aceasta] face obiectul unei propuneri de expulzare, prezentată de o instanță... „

Regimul acțiunilor diferă după caz:

- în cazul aplicării alineatului (5) citat anterior,
  - decizia ministrului de a se proceda la expulzare poate fi atacată în fața unui Adjudicator, a cărui decizie poate fi atacată, la rândul ei, la Immigration Appeal Tribunal;
- în cazul aplicării alineatului (6),
  - propunerea de expulzare adoptată de o instanță poate face obiectul unei căi de atac, dar nu se poate exercita nicio cale de atac împotriva unui ordin ulterior de expulzare și nici nu se pot prezenta observații înainte ca decizia de adoptare a ordinului să fie luată.

3 Din ordonanța de trimitere și din actele de la dosar rezultă că, la 13 decembrie 1973, reclamantul a fost condamnat de către Central Criminal Court pentru perversiune sexuală (buggery) și viol comise, la 18 decembrie 1972, asupra unei femei care practica prostituția, precum și pentru infracțiune privitoare la viața sexuală (indecent assault) și lovire sau alte violențe care au pricinuit vătămare corporală, comise la 14 aprilie 1973 asupra unei alte prostituate. La 21 ianuarie 1974, persoana interesată a fost condamnată

la o pedeapsă totală de opt ani de închisoare pentru cele patru infracțiuni. Cu ocazia acestei hotărâri, Central Criminal Court a făcut o propunere de expulzare în temeiul Immigration Act.

- 4 La 10 octombrie 1974, Court of Appeal (Criminal Division) a refuzat să îi acorde reclamantului autorizația de a exercita o cale de atac atât împotriva condamnării la pedeapsa închisorii, cât și împotriva propunerii de expulzare. La 28 septembrie 1978, ministrul de interne a emis împotriva sa un ordin de expulzare, ce urma a fi executat după executarea pedepsei. La 3 aprilie 1979, după executarea pedepsei închisorii, redusă cu o treime pentru bună purtare, reclamantul ar fi trebuit să fie eliberat, dar a rămas în detenție în temeiul „Immigration Act”. La 10 aprilie 1979, persoana interesată a sesizat High Court cu o cerere de anulare a ordinului de expulzare, pe motiv că acesta, emis la mai mult de patru ani de la propunerea de expulzare a Central Criminal Court, aduce atingere drepturilor sale individuale, din cauza incompatibilității sale cu dispozițiile articolului 9 alineatul (1) din Directiva 64/221.
- 5 Articolul 48 din tratat asigură libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității. Aceasta include dreptul resortisanților statelor membre, sub rezerva limitărilor justificate de motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică, de a circula liber pe teritoriul statelor membre și dreptul de ședere într-un stat membru pentru a desfășura o activitate în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative care reglementează încadrarea în muncă a lucrătorilor care sunt cetățeni ai statului respectiv.
- 6 În conformitate cu cel de-al treilea considerent din preambul, Directiva 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 ordinii publice, al siguranței publice și al sănătății publice.
- 7 În conformitate cu articolul 8 din aceeași directivă, persoana interesată trebuie să poată exercita, împotriva măsurilor adoptate în privința sa, „căile de atac la care au acces cetățenii statului respectiv împotriva actelor administrative”; în caz contrar, în temeiul articolului 9, persoana interesată trebuie să aibă, cel puțin, posibilitatea de a se apăra în fața unei autorități competente, diferită de cea împuternicită să ia decizia de expulzare.
- 8 Articolul 9 alineatul (1) din directivă prevede:

„În absența căilor jurisdicționale de atac sau dacă aceste căi de atac se referă doar la legalitatea deciziei sau dacă nu au efect suspensiv, decizia de a refuza reînnoirea permisului de ședere sau decizia de expulzare din teritoriu a posesorului unui permis de ședere nu este luată de autoritatea administrativă, în afara cazurilor de urgență, decât după avizul dat de o autoritate competentă din țara gazdă, în fața căreia persoana interesată trebuie să se poată apăra și să fie asistată sau reprezentată în condițiile de procedură prevăzute de legislația națională.

Această autoritate trebuie să fie diferită de cea împuternicită să ia decizia de a refuza reînnoirea permisului sau decizia de expulzare.”
- 9 Este cunoscut faptul că, în dreptul englez, căile de atac care pot fi exercitate împotriva unei decizii de expulzare privesc doar legalitatea deciziei respective. Rezultă că decizia de expulzare în sine poate fi luată numai în conformitate cu dispozițiile articolului 9 din directivă, care prevede în mod explicit acest caz.

- 10 Acestea au fost împrejurările care au determinat High Court of England and Wales, Queen's Bench Division să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- 1) Articolul 9 alineatul (1) din Directiva 64/221/CEE a Consiliului din 25 februarie 1964 le conferă justițiabililor drepturi pe care le pot invoca în fața instanțelor naționale ale unui stat membru și pe care aceste instanțe au obligația de a le apăra?
    - a) În ce sens se interpretează expresia „aviz emis de o autoritate competentă din țara gazdă” de la articolul 9 alineatul (1) din Directiva 64/221/CEE a Consiliului din 25 februarie 1964 („aviz”)?
    - b) Și, în special, o propunere de expulzare făcută de o instanță penală cu ocazia unei condamnări („propunere”) constituie un astfel de „aviz”?
  - 2) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare de la litera b)
    - a) O „propunere” trebuie motivată în mod corespunzător?
    - b) În ce situații perioada de timp care s-a scurs între „propunere” și decizia de ordonare a expulzării împiedică „propunerea” să constituie un „aviz”?
    - c) În special, perioada de timp în care se execută pedeapsa închisorii face ca o „propunere” să nu mai fie calificată drept „aviz”?
- 11 Articolul 9 alineatul (1) din directivă face parte dintr-un ansamblu de dispoziții care au ca scop asigurarea respectării drepturilor resortisanților unui stat membru în materie de liberă circulație și de ședere pe teritoriul altor state membre. Articolele 3 și 4 din directivă limitează motivele care justifică expulzarea sau refuzul de a permite intrarea unui lucrător. Articolul 6 prevede că motivele de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică 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 care țin de siguranța statului; Articolul 7 prevede, printre altele, că decizia de a refuza eliberarea sau reînnoirea permisului de ședere sau decizia de expulzare din teritoriu este adusă la cunoștința persoanei interesate. Articolul 8 garantează persoanei interesate accesul la căile de atac la care au acces cetățenii statului respectiv împotriva actelor administrative.
- 12 Dispozițiile articolului 9 sunt complementare dispozițiilor articolului 8. Acestea au ca obiect asigurarea unei garanții procedurale minime persoanelor împotriva cărora s-a luat una din măsurile avute în vedere de directivă în cele trei cazuri definite la alineatul (1) de la același articol. În cazul în care calea de atac privește doar legalitatea deciziei, intervenția „autorității competente”, prevăzută la articolul 9 alineatul (1), ar trebui să permită efectuarea unei examinări exhaustive a tuturor faptelor și împrejurărilor, inclusiv a oportunității măsurii avute în vedere, înainte ca decizia să fie adoptată definitiv. În plus, persoana interesată trebuie să se poată apăra în fața acestei autorități și să fie asistată sau reprezentată în condițiile de procedură prevăzute de legislația națională.
- 13 Per ansamblu, este vorba despre dispoziții bine definite și concrete, de natură să poată fi invocate de orice persoană interesată și care pot fi aplicate, ca atare, de orice instanță.

Această constatare justifică un răspuns afirmativ la prima întrebare adresată de instanța națională.

- 14 Cerința de la articolul 9 alineatul (1), ca orice măsură de expulzare să fie precedată de avizul „autorității competente” și persoana interesată să se poată apăra și să fie reprezentată în fața acestei autorități, în condițiile procedurale prevăzute de legislația națională, nu poate reprezenta o garanție reală decât cu condiția ca toate elementele care trebuie luate în considerare de către autoritatea administrativă să fie supuse evaluării de către „autoritatea competentă”, ca avizul acesteia să fie emis într-un termen suficient de scurt de la decizia de expulzare pentru a se asigura faptul că nu există elemente noi care pot fi luate în considerare și că atât autoritatea administrativă, cât și persoana interesată sunt în măsură să cunoască motivele care au determinat „autoritatea competentă” să emită avizul – cu excepția cazului în care motive care țin de siguranța statului, menționate la articolul 6 din directivă, interzic acest lucru.
- 15 În ceea ce privește stabilirea semnificației expresiei „aviz emis de o autoritate competentă din țara gazdă” și problema de a ști dacă o propunere de expulzare făcută de o instanță penală cu ocazia unei condamnări reprezintă un astfel de aviz, trebuie remarcat faptul că directiva nu precizează natura „autorității competente”. Directiva face referire la o autoritate care să fie independentă de autoritatea administrativă, dar lasă statelor membre o marjă de apreciere în ceea ce privește natura autorității.
- 16 Este evident că instanțele penale din Regatul Unit sunt independente de autoritatea administrativă însărcinată cu adoptarea ordinului de expulzare și că persoana interesată are dreptul de a fi reprezentată și de a se apăra în fața instanțelor respective.
- 17 Prin urmare, o propunere de expulzare făcută de o instanță penală cu ocazia unei condamnări în temeiul legislației britanice, poate să constituie un aviz, în sensul articolului 9 din directivă, cu condiția ca celelalte condiții de la articolul 9 să fie îndeplinite. Instanța penală trebuie să țină seama, în special, de dispozițiile articolului 3 din directivă, în sensul că simpla existență a condamnărilor penale nu poate motiva automat măsurile de expulzare, astfel cum a subliniat deja Curtea în Hotărârea din 27 octombrie 1977 (cauza 30/77, Bouchereau, Recueil 1977, p. 1999).
- 18 În ceea ce privește momentul la care se emite avizul „autorității competente”, este necesar să se remarce faptul că o perioadă de timp de mai mulți ani scursă între propunerea de expulzare și decizia autorității administrative este de natură să priveze propunerea de funcția sa de aviz, în sensul articolului 9. Într-adevăr, este esențial ca pericolul social care decurge din prezența unui străin să fie apreciat chiar la momentul la care se adoptă decizia de expulzare în privința sa, elementele de apreciere, în special în privința comportamentului persoanei interesate, putând să se modifice în timp.
- 19 Având în vedere aceste aspecte, răspunsul la a doua și a treia întrebare adresate de High Court of Justice este următorul:

Directiva lasă statelor membre o marjă de apreciere pentru desemnarea „autorității competente”. Orice autoritate publică independentă de autoritatea administrativă căreia i se solicită adoptarea uneia dintre măsurile prevăzute de directivă, organizată astfel încât persoana interesată să poată fi reprezentată și să se poată apăra în fața acestei autorități, poate fi considerată o astfel de autoritate competentă.

O propunere de expulzare, făcută de o instanță penală cu ocazia unei condamnări în temeiul legislației britanice, poate să constituie un aviz, în sensul articolului 9 din directivă, cu condiția ca celelalte condiții de la articolul 9 să fie îndeplinite. Instanța penală trebuie să țină seama, în special, de dispozițiile articolului 3 din directivă, în sensul că simpla existență a condamnărilor penale nu poate motiva automat măsurile de expulzare.

Avizul „autorității competente” trebuie să fie emis într-un termen suficient de scurt de la decizia de expulzare pentru a se asigura faptul că nu există elemente noi care pot fi luate în considerare și că atât autoritatea administrativă, cât și persoana interesată sunt în măsură să cunoască motivele care au determinat „autoritatea competentă” să emită avizul – cu excepția cazului în care motive care țin de siguranța statului, menționate la articolul 6 din directivă, interzic acest lucru.

O perioadă de timp de mai mulți ani scursă între propunerea de expulzare și decizia autorității administrative este de natură să priveze propunerea de funcția sa de aviz, în sensul articolului 9. Într-adevăr, este esențial ca pericolul social care decurge din prezența unui străin să fie apreciat chiar la momentul la care se adoptă decizia de expulzare în privința sa, elementele de apreciere, în special în privința comportamentului persoanei interesate, putând să se modifice în timp.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 20 Cheltuielile efectuate de către Guvernul Regatului Unit și de către 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, Queen's Bench Division, Divisional Court, prin ordonanța din 30 iulie 1979, hotărăște:

1. **Articolul 9 din Directiva 64/221/CEE a Consiliului din 25 februarie 1964 impune statelor membre obligații care pot fi invocate de către justițiabili în fața instanțelor naționale.**
2. a) **Directiva lasă statelor membre o marjă de apreciere pentru desemnarea „autorității competente”. Orice autoritate publică independentă de autoritatea administrativă căreia i se solicită adoptarea uneia dintre măsurile prevăzute de directivă, organizată astfel încât persoana interesată să poată fi reprezentată și să se poată apăra în fața acestei autorități, poate fi considerată o astfel de autoritate competentă.**  
  
b) **O propunere de expulzare, făcută de o instanță penală cu ocazia unei condamnări în temeiul legislației britanice poate să constituie un aviz, în sensul articolului 9 din directivă, cu condiția ca celelalte condiții de la**

articolul 9 să fie îndeplinite. Instanța penală trebuie să țină seama, în special, de dispozițiile articolului 3 din directivă, în sensul că simpla existență a condamnărilor penale nu poate motiva automat măsurile de expulzare.

3. a) Avizul „autorității competente” trebuie să fie emis într-un termen suficient de scurt de la decizia de expulzare pentru a se asigura faptul că nu există elemente noi care pot fi luate în considerare și că atât autoritatea administrativă, cât și persoana interesată sunt în măsură să cunoască motivele care au determinat „autoritatea competentă” să emită avizul – cu excepția cazului în care motive care țin de siguranța statului, menționate la articolul 6 din directivă, interzic acest lucru.

b) O perioadă de timp de mai mulți ani scursă între propunerea de expulzare și decizia autorității administrative este de natură să priveze propunerea de funcția sa de aviz, în sensul articolului 9. Într-adevăr, este esențial ca pericolul social care decurge din prezența unui străin să fie apreciat chiar la momentul la care se adoptă decizia de expulzare în privința sa, elementele de apreciere, în special în privința comportamentului persoanei interesate, putând să se modifice în timp.

O'Keeffe  
Pescatore

Touffait  
Mackenzie Stuart

Bosco

Mertens de Wilmars  
Koopmans

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 22 mai 1980.

Grefier  
A. Van Houtte

În calitate de președinte  
A. O'Keeffe  
președintele primei camere