

HOTĂRÂREA CURȚII

DIN 18 MAI 1982

**Rezguia Adoui**

**împotriva**

**Statului belgian și a orașului Liège;**

**Dominique Cornuaille**

**împotriva**

**Statului belgian**

**(Cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare formulate de Tribunal de  
Première Instance din Liège)**

„Ordine publică – drept de ședere sau de stabilire”

**Cauzele conexate 115 și 116/81**

În cauzele conexate 115 și 116/81,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de președintele Tribunal de Première Instance din Liège, sesizat cu o cerere de ordonanță președințială, pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între, pe de o parte,

REZGUIA ADOUI

și

1) STATUL BELGIAN, reprezentat de ministrul de justiție,

2) ORAȘUL LIÈGE, reprezentat de Bourgmestre,

și, pe de altă parte,

DOMINIQUE CORNUAILLE

și

STATUL BELGIAN, reprezentat de ministrul de justiție,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolului 7, a articolului 48 alineatul (3), a articolului 56 alineatul (1) și a articolului 66 din tratat și a Directivei 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) și în special a articolelor 3, 6, 8 și 9,

CURTEA,

compusă din: J. Mertens de Wilmars, președinte, G. Bosco și A. Touffait, președinți de cameră, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling și A. Chloros, judecători,

avocat general: F. Capotorti

grefier: P. Heim

pronunță prezenta

### HOTĂRÂRE

1. Prin ordonanțele din 8 mai 1981, primite la Curte la 12 mai 1981, președintele Tribunal de Première Instance din Liège, sesizat cu o cerere de ordonanță președințială, a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, o serie de întrebări preliminare referitoare la interpretarea articolului 7, a articolului 48 alineatul (3), a articolului 56 alineatul (1) și a articolului 66 din tratat și a Directivei 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) și în special a articolelor 3, 6, 8 și 9.
2. Aceste întrebări au fost adresate în cadrul litigiilor dintre statul belgian și reclamantele din acțiunea principală, având cetățenie franceză, cu ocazia refuzului autorității administrative de a acorda un permis de ședere pe teritoriul belgian, refuz motivat de comportamentul persoanelor interesate, considerat contrar ordinii publice, având în vedere că acestea lucrau în calitate de chelnerițe într-un bar suspect din punct de vedere al moravurilor.
3. Legea belgiană din 21 august 1948 de eliminare a reglementării oficiale a prostituției interzice racolarea, incitarea la desfrâu, exploatarea prostituției, deținerea unei case de toleranță sau a unui bordel și activitatea de proxenet. Aceasta prevede că reglementările complementare pot să fie adoptate de către consiliile comunale, dacă acestea au ca obiect asigurarea moralității publice sau a liniștii publice. Regulamentul poliției orașului Liège din 25 martie 1957 și decretele ulterioare prevăd că este interzis ca persoanele care practică prostituția să se expună la vederea trecătorilor, că la locul desfășurării activității lor ușile și ferestrele trebuie să fie închise și acoperite astfel încât să nu se poată vedea în interior și că aceste persoane nu au voie să stea pe stradă în apropierea locului de desfășurare a activității.
4. Întrebările adresate de instanța națională, al căror text este practic identic în ambele cauze, sunt împărțite de instanța de trimitere în două grupuri, denumite „Cu privire la noțiunea de ordine publică” și „Cu privire la garanțiile procedurale”. Având în vedere

faptul că întrebările din ambele cauze sunt aproape identice, este necesar ca cele două cauze să fie conexate în scopul hotărârii.

## I – Cu privire la noțiunea de ordine publică

### *Cu privire la întrebările 1-9, 11 și 12*

5. Întrebările 1-9, 11 și 12 privesc, în esență, problema de a stabili dacă un stat membru poate, în temeiul rezervelor de la articolele 48 și 56 din Tratatul CEE, să expulzeze de pe teritoriul său un resortisant dintr-un alt stat membru, sau să îi refuze accesul pe teritoriul său, din cauza unor activități care, în cazul propriilor resortisanți, nu dau naștere unor măsuri represive.
6. Întrebările adresate sunt motivate de faptul că prostituția în sine nu este interzisă de legislația belgiană, deși legea interzice anumite activități auxiliare, care sunt deosebit de dăunătoare din punct de vedere social, precum exploatarea prostituției de către terți și diverse forme de incitare la desfrâu.
7. Rezervele menționate la articolele 48 și 56 din tratat permit statelor membre să adopte, în privința resortisanților altor state membre, din motive precizate de aceste dispoziții, și în special din motive justificate de ordinea publică, măsuri pe care nu le pot aplica propriilor resortisanți, în sensul că nu au posibilitatea să îi expulzeze de pe teritoriul lor național sau să le interzică accesul pe acest teritoriu. Deși această diferență de tratament, în ceea ce privește natura măsurilor care pot fi adoptate, trebuie, prin urmare, să fie admisă, este necesar să se sublinieze totuși că, într-un stat membru, autoritatea împuternicită să adopte măsurile respective nu poate să fondeze exercitarea competențelor sale pe aprecierea anumitor comportamente care au ca efect aplicarea unei distincții arbitrare, în detrimentul resortisanților altor state membre.
8. Este necesar să se amintească în acest sens că recurgerea unei autorități naționale la noțiunea de ordine publică presupune, astfel cum a constatat Curtea în Hotărârea sa din 27 octombrie 1977 (Bouchereau, cauza 30/77, Rec. p. 1999), existența „unei amenințări reale și suficient de grave, care afectează un interes fundamental al societății”. Deși dreptul comunitar nu impune statelor membre o scară uniformă de valori în ceea ce privește aprecierea comportamentelor care pot fi considerate ca fiind contrare ordinii publice, este necesar totuși să se constate că nu se poate considera că un comportament are un grad suficient de gravitate pentru a justifica restricțiile privind admiterea sau șederea, pe teritoriul unui stat membru, a unui resortisant al unui stat membru, în cazul în care primul stat nu adoptă, referitor la același comportament, din partea propriilor resortisanți, măsuri represive sau alte măsuri reale și efective, destinate combaterii comportamentului în cauză.
9. Este necesar, prin urmare, să se răspundă la întrebările 1-9, 11 și 12 că un stat membru nu poate, în temeiul rezervelor referitoare la ordinea publică, menționate la articolele 48 și 56 din tratat, să expulzeze de pe teritoriul său un resortisant dintr-un alt stat membru, sau să îi refuze accesul pe teritoriul său, din cauza unui comportament care, în cazul propriilor resortisanți, nu dau naștere unor măsuri represive sau altor măsuri reale și efective, destinate combaterii comportamentului în cauză.

### *Cu privire la cea de-a zecea întrebare*

10. Prin a zecea întrebare, instanța națională dorește să afle dacă acțiunea unui stat membru care, „dorind să elimine de pe teritoriul său prostituatele care provin dintr-o anumită țară, deoarece acestea ar putea favoriza activitățile infracționale, face acest lucru sistematic, declarând profesia lor de prostituată ca reprezentând un pericol de ordine publică, fără a face efortul de a examina dacă părțile în cauză pot sau nu să fie suspectate de legături cu «lumea interlopă»”, reprezintă o măsură generală de prevenire, în sensul articolului 3 din Directiva 64/221.
11. Este necesar să se amintească faptul că articolului 3 alineatul (1) din directivă prevede că măsurile de ordine publică sau de siguranță publică trebuie să se întemeieze exclusiv pe comportamentul personal al individului care face obiectul lor. În această privință, este suficient să se facă trimitere la Hotărârea din 26 februarie 1975 (Bonsignore, cauza 67/74, Rec. p. 297), în care Curtea a constatat că „măsurile adoptate pentru apărarea ordinii publice și a siguranței publice împotriva resortisanților statelor membre ale Comunității nu pot fi justificate în afara cazurilor individuale, astfel cum reiese, în special, din cerința formulată la alineatul (1), în temeiul căreia «exclusiv» «comportamentul individual» al celor care fac obiectul măsurilor trebuie să fie hotărâtor”.

*Cu privire la a treisprezecea întrebare*

12. În ceea ce privește posibilitatea ca o persoană, care face obiectul unei decizii de expulzare de pe teritoriul unui stat membru, să aibă din nou acces pe teritoriul statului respectiv și să solicite un nou permis de ședere pe teritoriul acestuia, trebuie subliniat faptul că orice resortisant al unui stat membru, care dorește să caute un loc de muncă în alt stat membru, poate solicita un nou permis de ședere. O astfel de cerere, atunci când este prezentată după scurgerea unei perioade rezonabile de timp, trebuie să fie examinată de autoritatea administrativă competentă a statului gazdă, care trebuie să țină seama, în special, de motivele înaintate de partea interesată care dorește să stabilească faptul că există o schimbare materială a circumstanțelor care a justificat prima decizie de expulzare. Cu toate acestea, atunci când există o decizie de expulzare, adoptată în mod valid împotriva sa, în sensul dreptului comunitar, care continuă să aibă efecte juridice astfel încât exclude partea interesată de pe teritoriul statului în cauză, dreptul comunitar nu prevede în favoarea sa nici un drept de intrare pe teritoriul respectiv în perioada de examinare a noii sale cereri.

*Cu privire la a paisprezecea întrebare*

13. Articolul 6 din Directiva 64/221 prevede că motivele de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică, care stau la baza unei decizii, sunt aduse la cunoștința persoanei interesate, cu excepția cazului în care acest lucru contravine intereselor care țin de siguranța statului. Din scopul directivei reiese că notificarea motivelor trebuie să fie suficient de detaliată și precisă pentru a permite părții în cauză să își apere interesele. În ceea ce privește limba care trebuie utilizată, din dosar reiese că reclamantele din acțiunea principală au cetățenia franceză și că deciziile adoptate în privința lor au fost redactate în limba franceză, astfel încât relevanța întrebării nu este evidentă. În orice caz, este suficient ca notificarea să fie făcută astfel încât să permită părții interesate să înțeleagă conținutul și efectul acesteia.

## II — Cu privire la întrebările referitoare la garanțiile procedurale

14. Aceste întrebări privesc, în principal, componența „autorității competente” la care se face referire la articolul 9 din Directiva 64/221, calificarea și durata mandatului membrilor acesteia, legăturile posibile dintre membrii respectivi și autoritatea care le asigură remunerația, modalitatea de sesizare a autorității și procedura în fața autorității respective.
15. Articolul 9 alineatul (1) din directivă are ca scop asigurarea unei garanții procedurale minime persoanelor împotriva cărora a fost adoptată o măsură de expulzare. În cazul în care calea de atac împotriva măsurilor administrative privește numai legalitatea deciziei, intervenția autorității competente trebuie să permită efectuarea unei examinări a faptelor și a circumstanțelor, inclusiv a elementelor care justifică măsura avută în vedere, înainte ca decizia să fie adoptată definitiv. Partea interesată trebuie să își poată exercita dreptul la apărare în fața acestei autorități și are dreptul de a fi asistată sau reprezentată în condițiile de procedură prevăzute de legislația națională. Alineatul (2) de la același articol prevede că persoanele care fac obiectul unor decizii de refuz a emiterii primului permis de ședere, precum și unor decizii de expulzare înaintea oricărei emiteri a unui astfel de permis, pot solicita examinarea deciziilor în cauză de către autoritatea competentă.
16. Directiva nu precizează modalitatea în care este desemnată autoritatea competentă vizată la articolul 9. Aceasta nu impune condiția ca autoritatea respectivă să fie o instanță sau să aibă în componență magistrați și nici nu impune ca membrii autorității competente să fie desemnați pentru o anumită perioadă de timp. Cerința principală este să se stabilească în mod clar că autoritatea trebuie să își exercite funcțiile în deplină independență și să nu fie supusă, direct sau indirect, în exercitarea funcțiilor sale, nici unui control al autorității solicitate să adopte măsurile prevăzute de directivă. Dacă această cerință este îndeplinită, nimic din dispozițiile directivei și nici din scopul acesteia nu se opune faptului ca membrii autorității să fie remunerați din bugetul departamentului de administrație din care face parte autoritatea solicitată să adopte decizii sau ca un funcționar, care aparține administrației respective, să exercite funcția de secretar al autorității competente.
17. În ceea ce privește sesizarea autorității competente în cazul vizat la articolul 9 alineatul (2) din directivă, aceasta nu conține nici o dispoziție obligatorie în privința modalităților de efectuare a sesizării. Deși aceasta nu împiedică sesizarea directă a autorității de către partea interesată, ea nu impune o astfel de sesizare și oferă statelor membre libertatea de alegere în această privință, cu condiția ca sesizarea să fie asigurată atunci când partea interesată a solicitat acest lucru.
18. În ceea ce privește forma avizului autorității competente, din obiectivele sistemului prevăzut de directivă reiese că acest aviz trebuie să fie notificat în mod corespunzător părții interesate, dar directiva nu impune ca avizul să precizeze numele membrilor autorității sau statutul lor profesional.
19. În privința întrebărilor referitoare la desfășurarea procedurii în fața autorității competente, care include nu doar regulamentul de procedură, ci și regulamentul de probă, este suficient să se amintească, astfel cum s-a menționat anterior, că Directiva 64/221 prevede în mod expres, la articolul 9 alineatul (1), că 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. Aceste condiții nu pot fi mai puțin favorabile părții interesate decât condițiile aplicabile procedurilor în fața altor instanțe naționale de același fel.

*Cu privire la cheltuielile de judecată*

20. Cheltuielile efectuate de către guvernul belgian, guvernul francez, guvernul italian, guvernul olandez, 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 adresate de președintele Tribunal de Première Instance din Liège, sesizat cu o cerere de ordonanță președințială, prin ordonanța din 8 mai 1981, hotărăște:

- 1) **Un stat membru nu poate, în temeiul rezervei referitoare la ordinea publică, menționată la articolele 48 și 56 din tratat, să expulzeze de pe teritoriul său un resortisant dintr-un alt stat membru sau să îi refuze accesul pe teritoriul său, din cauza unui comportament care, în cazul propriilor resortisanți, nu dau naștere unor măsuri represive sau altor măsuri reale și efective, destinate combaterii comportamentului în cauză.**
- 2) **Nu pot fi reținute circumstanțele care nu țin de cazul individual, în privința resortisanților Comunității, ca justificare pentru măsurile de salvagardare a ordinii publice și a siguranței publice.**
- 3) **Orice resortisant al unui stat membru, care dorește să caute un loc de muncă în alt stat membru poate, în cazul în care a făcut anterior obiectul unei măsuri de expulzare de pe teritoriul statului în cauză, să solicite un nou permis de ședere. O astfel de cerere, atunci când este prezentată după scurgerea unei perioade rezonabile de timp, trebuie să fie examinată de autoritatea administrativă competentă a statului gazdă, care trebuie să țină seama, în special, de motivele înaintate de partea interesată care dorește să stabilească faptul că există o schimbare materială a circumstanțelor care au justificat prima decizie de expulzare.**
- 4) **Comunicarea motivelor invocate pentru justificarea unei decizii de expulzare sau de refuzare a acordării unui permis de ședere trebuie să fie suficient de detaliată și precisă pentru a permite părții în cauză să își apere interesele.**
- 5) **Dreptul comunitar nu impune ca autoritatea competentă vizată la articolul 9 din Directiva 64/221 să fie o instanță sau să aibă în componență magistrați, nici ca membrii acesteia să fie desemnați pentru o anumită perioadă de timp. Dreptul comunitar nu se opune faptului ca membrii autorității să fie remunerați din bugetul departamentului de administrație din care face parte autoritatea solicitată să adopte decizii și nici ca un funcționar, care aparține administrației respective, să exercite funcția de secretar al autorității competente.**
- 6) **Deși Directiva 64/221 nu împiedică sesizarea directă a autorității de către partea interesată, ea nu impune o astfel de sesizare și oferă statelor membre libertatea de**

**alegere în această privință, cu condiția ca sesizarea să fie asigurată atunci când partea interesată a solicitat acest lucru.**

**7) Avizul autorității competente trebuie să fie notificat în mod corespunzător părții interesate.**

**8) Partea interesată trebuie să își poată exercita dreptul la apărare în fața acestei autorități și dreptul de a fi asistată sau reprezentată în condițiile de procedură prevăzute de legislația națională. Aceste condiții nu pot fi mai puțin favorabile părții interesate decât condițiile aplicabile procedurilor în fața altor instanțe naționale de același fel.**

Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait	Pescatore	Mackenzie Stuart
O'Keeffe	Koopmans	Everling	Chlores	

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 18 mai 1982.

Grefier  
P. Heim

Președinte  
J. Mertens de Wilmars