

HOTĂRÂREA CURȚII
18 MAI 1989*

Comisia Comunităților Europene
împotriva
Republicii Federale Germania

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat – Lucrători migranți – Prelungirea permisului de ședere al membrilor familiei – Obligația de a trăi în condiții adecvate de locuire”

Cauza 249/86

În cauza 249/86,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de către consilierul său juridic domnul Joern Pipkorn și de către domnul Julian Currall, membru al Serviciului său Juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales la biroul domnului Georges Kremlis, membru al Serviciului Juridic al Comisiei, Centre Wagner, Kirchberg, la Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Federale Germania, reprezentată de către Dietmar Knopp, avocat în baroul din Köln, în calitate de mandatar al Guvernului Republicii Federale Germania, cu domiciliul ales la biroul cancelariei Ambasadei Republicii Federale Germania, 20-22 avenue Emile-Reuter, L-2420 Luxembourg,

pârât,

având ca obiect recunoașterea faptului că prin introducerea și menținerea în legislația sa națională a dispozițiilor care, ca o condiție pentru prelungirea permisului de ședere în ceea ce privește membrii de familie ai lucrătorilor migranți din Comunitate, enunță sau admit obligația de a trăi în condiții adecvate de locuire, iar aceasta nu numai în momentul în care aceștia se instalează la lucrătorul migrant în cauză, ci pe toată durata șederii, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul articolului 48 din Tratatul CEE și al articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 (JO L 257, p.2),

CURTEA,

compusă din domnii O. Due, președinte, T. F. O'Higgins și F. Grévisse, președinți de cameră, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco și M. Zuleeg, judecători,

*Limba de procedură: germana.

avocat general: domnul J. Mischo
grefier: doamna B. Pastor, administrator,

având în vedere raportul de ședință și în urma procedurii orale din 24 noiembrie 1988,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 17 ianuarie 1989,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 29 decembrie 1986, Comisia Comunităților Europene a introdus, în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE, o acțiune care urmărește recunoașterea faptului că, prin adoptarea și menținerea în legislația sa națională a dispozițiilor care subordonează reînnoirea permisului de ședere al membrilor familiilor lucrătorilor migranți din Comunitate condiției ca aceștia să trăiască într-o locuință adecvată, iar aceasta nu doar în momentul în care aceștia se instalează cu lucrătorul migrant în cauză, ci în decursul întregii perioade de ședere a acestora, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul articolului 48 din Tratatul CEE și al articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității (JO L 257, p. 2).

2 Comisia precizează în acțiunea sa că, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Aufenthaltsgesetz EWG (Legea privind șederea resortisanților din CEE), în versiunea sa din 31 ianuarie 1980 (BGBl. I, 1980, 6.2.1980, p. 117), un „permis de ședere se acordă, la cerere, membrilor familiei [articolul 1 alineatul (2)] unei persoane, ea însăși titulara unui astfel de permis și care dispune pentru ea și pentru membrii familiei sale de o locuință considerată adecvată în conformitate cu criteriile aplicate în materie de loc de reședință”. Alineatul (5) din același articol precizează, în penultima sa teză, că „permisul de ședere acordat membrilor familiei lucrătorilor este prelungit la cerere pe o durată de cel puțin cinci ani, în cazul în care condițiile necesare eliberării acestuia continuă să fie îndeplinite”, iar alineatul (9) din aceeași dispoziție prevede că „perioada de valabilitate a permisului de ședere poate fi redusă *a posteriori*, în cazul în care condițiile necesare eliberării acestuia nu mai sunt îndeplinite”. Comisiei i-au fost adresate plângeri, în temeiul cărora Republica Federală Germania ar fi refuzat, în anumite cazuri, să prelungească permisul de ședere al membrilor familiei unui lucrător migrant, amenințându-i pe aceștia cu măsuri administrative, precum expulzarea către țara lor de origine, atunci când locuința ocupată de către lucrător și familia sa nu mai corespunde condițiilor care prevalează la locul de reședință.

3 Estimând că articolul 7 din Aufenthaltsgesetz EWG era incompatibil cu articolul 48 din Tratatul CEE și cu articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1612/68, menționat anterior, Comisia a adresat Republicii Federale Germania, la 11 septembrie 1984, o scrisoare de punere în întârziere în conformitate cu articolul 169 paragraful (1) din tratat.

După examinarea observațiilor Republicii Federale Germania, comunicate prin scrisoarea din 6 noiembrie 1984, Comisia a emis, la 9 septembrie 1985, un aviz motivat. Estimând că observațiile Republicii Federale Germania, formulate ca răspuns la avizul motivat prin scrisoarea din 4 decembrie 1985, nu erau satisfăcătoare, Comisia a introdus prezenta acțiune.

4 Pentru o expunere mai amplă a dispozițiilor comunitare și naționale în cauză, a derulării procedurii, precum și a motivelor și argumentelor părților, se face trimitere la raportul de ședință. Aceste elemente din dosar sunt reluate, în continuare, numai în măsura în care acest lucru este necesar pentru raționamentul Curții.

5 Articolul 10 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1612/68, menționat anterior, recunoaște, în esență, membrilor familiei lucrătorului migrant, resortisant al unui stat membru, dreptul de a se instala cu lucrătorul pe teritoriul statului membru în care acesta este angajat; alineatul (3) din această dispoziție precizează că „în sensul alineatelor (1) și (2), lucrătorul are obligația de a dispune de o locuință pentru familia sa, considerată adecvată pentru lucrătorii naționali din regiunea în care este angajat, fără ca această dispoziție să poată conduce la discriminări între lucrătorii naționali și lucrătorii din alte state membre”. Părțile au opinii divergente în privința interpretării acestei dispoziții.

6 Republica Federală Germania a susținut, în primul rând, că această dispoziție avea ca obiect să reglementeze dreptul de ședere în decursul întregii perioade de prezență în statul gazdă și că respectarea obligației de a dispune de o locuință adecvată, care se aplică pe toată durata de ședere, este, prin urmare, necesar să fie verificată atât în momentul sosirii fiecărui nou membru al familiei, cât și în timpul șederii pe teritoriul statului gazdă, în special cu ocazia fiecărei reînnoiri a unui permis de ședere. În aceste condiții, articolul 7 din Aufenthaltsgesetz EWG nu încalcă dreptul comunitar.

7 În schimb, Comisia a susținut că articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1612/68 vizează doar momentul în care membrii familiei lucrătorului migrant se instalează împreună cu acesta. Condiția privind locuința, menționată la acest alineat, prin urmare, se interpretează în sensul că aceasta nu poate fi invocată de către statele membre decât cu ocazia primei admiteri a membrilor familiei lucrătorului pe teritoriul lor.

8 Mai întâi, este necesar să se amintească faptul că dispozițiile Regulamentului nr. 1612/68 al Consiliului precizează conținutul principiului liberei circulații a lucrătorilor, astfel cum a fost formulat la articolele 48 și 49 din Tratatul CEE. Prin urmare, acest regulament se interpretează în lumina dispozițiilor tratatului menționate anterior, care impun adoptarea măsurilor necesare în vederea realizării progresive a liberei circulații a lucrătorilor.

9 De asemenea, este necesar să se amintească, în această privință, faptul că, astfel cum a hotărât Curtea în Hotărârea din 8 aprilie 1976 (Royer, cauza 48/75, Rec. p. 497), dreptul resortisanților unui stat membru de a intra pe teritoriul unui alt stat membru și de ședere, în scopul urmărit de tratat – în special pentru a căuta sau a exercita o activitate profesională, salarizată sau independentă sau pentru a i se alătura soțului/soției sau

familiei - constituie un drept conferit direct prin tratat sau, după caz, prin dispozițiile adoptate pentru punerea în aplicare a acestuia, iar acest drept este dobândit independent de eliberarea unui permis de ședere de către autoritatea competentă a unui stat membru.

10 În continuare, este necesar să se observe că Regulamentul nr.1612/68 se interpretează în lumina cerinței respectării vieții de familie menționată la articolul 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Această respectare face parte din drepturile fundamentale, care, potrivit jurisprudenței constante a Curții, reafirmată în preambulul Actului Unic European, sunt recunoscute prin dreptul comunitar.

11 Este necesar să se remarce, în cele din urmă, faptul că articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1612/68, se interpretează în funcție de sistemul și de finalitatea acestui regulament. Rezultă din toate dispozițiile acestuia că, în vederea facilitării circulației membrilor familiei lucrătorilor, Consiliul a luat în considerare, pe de o parte, importanța pe care o prezintă, din punct de vedere uman, pentru lucrător, reunirea în jurul său a familiei sale și, pe de altă parte, importanța pe care o prezintă, din orice punct de vedere, integrarea lucrătorului și a familiei sale în statul membru gazdă, fără nicio diferență de tratament în raport cu cetățenii acestuia.

12 Rezultă din considerațiile precedente că articolul 10 alineatul (3), menționat anterior, se interpretează în sensul că această condiție de a dispune de o locuință considerată adecvată se impune doar ca o condiție de întâmpinare a fiecărui membru al familiei lângă lucrător și că, odată realizată reunirea familiei, situația lucrătorului migrant nu poate să difere de cea a lucrătorilor naționali în ceea ce privește cerințele de locuință.

13 Prin urmare, în cazul în care locuința considerată adecvată în momentul venirii membrilor familiei lucrătorului migrant nu mai corespunde acestei cerințe ca urmare a apariției unei situații noi, precum nașterea sau atingerea vârstei de majorat de către unul dintre copii, măsurile care se iau eventual în ceea ce privește membrii familiei lucrătorului nu pot fi diferite de cele solicitate în privința cetățenilor și nu pot conduce la discriminări între resortisanții naționali și comunitari.

14 O sancțiune diferită nu este compatibilă cu obiectivele urmărite de articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1612/68, decât în cazul în care lucrătorul migrant și-a procurat o locuință adecvată doar pentru a putea beneficia de dreptul de ședere al membrilor familiei și a părăsit locuința imediat după obținerea autorizației.

15 Prin urmare, legislația germană este incompatibilă cu obligațiile care decurg din dreptul comunitar, în măsura în care aceasta prevede refuzul de reînnoi un permis de ședere sau reducerea *a posteriori* a perioadei de valabilitate a permisului de ședere a unui membru al familiei unui lucrător migrant, din cauza faptului că locuința familiei nu mai poate fi considerată adecvată în conformitate cu criteriile aplicate în această privință locului de reședință, în timp ce sancțiunile de o gravitate comparabilă nu sunt prevăzute în privința resortisanților naționali.

16 Republica Federală Germania a susținut că dreptul la libera circulație este necesar să fie limitat, în cazul în care siguranța publică și ordinea publică sunt amenințate; faptul de a ocupa o locuință neadecvată perturbă siguranța publică și ordinea publică, noțiuni care, potrivit opiniei Republicii Federale Germania, este necesar să fie determinate în funcție de criteriile naționale; articolul 7 din Aufenthaltsgesetz EWG în cauză nu are în esență o funcție represivă, ci un rol preventiv; este vorba de un mijloc indispensabil pentru a-i determina pe lucrători să respecte condiția referitoare la locuință. Prin urmare, această dispoziție constituie un act întemeiat pe articolul 48 din tratat.

17 Este necesar, mai întâi, să se amintească faptul că, astfel cum a constatat Curtea în Hotărârea sa din 27 octombrie 1977 (Bouchereau, cauza 30/77, Rec. p. 1999), recurgerea la noțiunea de ordine publică presupune existența, în afară de perturbarea ordinii sociale pe care o constituie orice încălcare a legii, unei amenințări reale și suficient de grave, care afectează un interes fundamental al societății.

18 De asemenea, este necesar să se amintească faptul că, în conformitate cu articolul 3 alineatele (1) și (2) din Directiva Consiliului 64/221/CEE 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 p. 850), potrivit căruia „măsurile de ordine publică sau de siguranță publică este necesar să se întemeieze exclusiv pe comportamentul personal al individului care face obiectul lor”, Curtea a precizat, în Hotărârea sa din 26 ianuarie 1975 (Bonsignore, cauza 67/74, Rec. p. 297), că „nu pot fi reținute, în privința resortisanților statelor membre ale Comunității, în ceea ce privește măsurile care vizează protecția ordinii publice și a siguranței publice, justificările care sunt detașate de cazul individual” sau sunt adoptate „din motive de prevenire generală”.

19 Este necesar să se sublinieze, în continuare, faptul că, astfel cum a hotărât Curtea în Hotărârea sa din 10 mai 1982 (Adoui și Cornuaille, cauzele conexe 115 și 116/81, Rec. p. 1665), că, deși dreptul comunitar nu impune statelor membre o scară uniformă de valori în ceea ce privește aprecierea comportamentelor care pot fi considerate drept contrare ordinii publice, este necesar, cu toate acestea, să se constate că un comportament nu poate fi considerat ca având un grad suficient de gravitate pentru a justifica restricțiile la admiterea sau la șederea, pe teritoriul unui stat membru, a unui resortisant al unui alt stat membru, în cazul în care primul stat nu adoptă, în ceea ce privește același comportament din partea propriilor săi resortisanți, măsuri represive sau alte măsuri reale și efective destinate combaterii acestui comportament. Acest stat membru nu poate, prin urmare, în temeiul rezervei referitoare la ordinea publică înscrisă la articolele 48 și 56 din tratat, să expulzeze de pe teritoriul său un resortisant al unui alt stat membru sau să îi refuze acestuia accesul pe teritoriul său, din cauza unui comportament care, atunci când se i atribuie propriilor săi resortisanți, nu generează nicio măsură represivă sau alte măsuri reale și represive destinate să combată acest comportament.

20 În cele din urmă, este necesar să se adauge faptul că, în conformitate cu o jurisprudență constantă a Curții, în special Hotărârea sa din 7 iulie 1976 (Watson și Belmann, cauza 118/75, Rec. p. 1185), o măsură de expulzare constituie negarea a însuși

dreptului conferit și garantat prin tratat și nu se justifică utilizarea acestei sancțiuni, în cazul în care aceasta este atât de disproporționată în comparație cu gravitatea încălcării, încât aceasta să devină o piedică în calea liberei circulații a persoanelor.

21 Republica Federală Germania a susținut, de asemenea, că punerea în aplicare, în practică, de către autoritățile germane, a articolului 7 din Aufenthaltsgesetz EWG nu prezenta nicio discriminare în ceea ce privește familiile lucrătorilor migranți și că nu avusese loc nicio expulzare a vreunui membru al familiei lucrătorului.

22 Este necesar să se amintească cu privire la acest aspect, în conformitate cu o jurisprudență constantă a Curții, simple practici administrative, care pot fi modificate prin însăși natura lor, după bunul plac al administrației, nu pot fi considerate ca fiind o punere în aplicare valabilă a obligațiilor prevăzute de tratat.

23 Rezultă din argumentele precedente că este necesar să se recunoască faptul că, prin adoptarea și prin menținerea în legislația sa națională a dispozițiilor care subordonează reînnoirea permisului de ședere al membrilor familiilor lucrătorilor migranți din Comunitate condiției ca aceștia să trăiască într-o locuință adecvată, iar acest lucru nu numai în momentul în care aceștia se instalează împreună cu lucrătorul migrant în cauză, ci pe toată durata șederii lor, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968.

24 Având în vedere faptul că legislația germană este incompatibilă cu articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1612/68 al Consiliului, menționat anterior, nu este necesar să se examineze motivul Comisiei potrivit căruia legislația este, de asemenea, incompatibilă cu articolul 48 din Tratatul CEE.

Cu privire la cheltuielile de judecată

25 În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Deoarece Republica Federală Germania a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA

declară și hotărăște:

1) Prin adoptarea și prin menținerea în legislația sa națională a dispozițiilor care subordonează reînnoirea permisului de ședere al membrilor familiilor lucrătorilor migranți din Comunitate condiției ca aceștia să trăiască într-o locuință adecvată, iar acest lucru nu numai în momentul în care aceștia se instalează împreună cu lucrătorul migrant în cauză, ci pe toată durata șederii lor, Republica Federală

Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968.

2) Republica Federală Germania este obligată la plata cheltuielilor de judecată.

	Due	O'Higgins	Grévisse	Mancini
Kakouris	Schockweiler	Moitinho de Almeida	Díez de Velasco	Zuleeg

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, la 18 mai 1989.

Grefier
J.-G. Giraud

Președinte
O. Due