

HOTĂRÂREA CURȚII  
25 iulie 2002\*

**Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie  
ASBL (MRAX)  
împotriva  
Statului belgian  
  
Cauza C-459/99**

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare,  
formulată de Conseil d'Etat, Belgia)

„Resortisanți din țări terțe, soți ai unor resortisanți din state membre –  
Obligația de a deține viză – Drept de intrare pentru soții fără  
documente de identitate sau viză – Drept de ședere pentru soții  
care intră în mod ilegal – Drept de ședere pentru soții care intră  
în mod legal, dar a căror viză a expirat la momentul solicitării  
unui permis de ședere – Directivele 64/221/CEE, 68/360/CEE și 73/148/CEE  
și Regulamentul (CE) nr. 2317/95”

În cauza C-459/99,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 234 din Tratatul CE, de către  
Conseil d'État (Belgia), de pronunțare, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe între

**Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX)**

și

**Statul belgian,**

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolului 1 alineatul (2), a articolului 3  
alineatul (3) și a articolului 9 alineatul (2) din Directiva 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, 56, p. 850), a articolelor 3 și 4 din Directiva 68/360/CEE 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), a articolelor 3 și 6 din Directiva 73/148/CEE a Consiliului din 21 mai 1973 privind  
eliminarea restricțiilor de deplasare și ședere în cadrul Comunității pentru resortisanții  
statelor membre cu privire la stabilirea și prestarea de servicii (JO L 172, p. 14), precum și a  
Regulamentului (CE) nr. 2317/95 a Consiliului din 25 septembrie 1995 de stabilire a țărilor  
terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză la trecerea frontierelor externe ale statelor  
membre (JO L 234, p. 1),

---

\*Limba de procedură: franceza.

## CURTEA,

compusă din domnul G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, doamna N. Colneric și domnul S. von Bahr, președinți de cameră, domnii C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen și J. N. Cunha Rodrigues (raportor), judecători,

avocat general: doamna C. Stix-Hackl,  
grefier: domnul H. A. Rühl, administrator principal,

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

– pentru Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX), de I. de Viron, avocat;

– pentru statul belgian, de E. Matteredne și E. Derriks, avocați;

– pentru guvernul austriac, de domnul A. Längle, în calitate de agent;

– pentru Comisia Comunităților Europene, de doamnele H. Michard, C. O'Reilly și N. Yerrell, în calitate de agenți,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX), ale statului belgian și ale Comisiei în ședința din 29 mai 2001,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 13 septembrie 2001,

pronunță prezenta

### Hotărâre

1. Prin hotărârea din 23 noiembrie 1999, primită la Curte la 2 decembrie 1999, Conseil d'État din Belgia a adresat, în temeiul articolului 234 din Tratatul CE, patru întrebări preliminare privind interpretarea articolului 1 alineatul (2), a articolului 3 alineatul (3) și a articolului 9 alineatul (2) din Directiva 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, 56, p. 850), a articolelor 3 și 4 din Directiva 68/360/CEE 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), a articolelor 3 și 6 din Directiva 73/148/CEE a Consiliului din 21 mai 1973 privind eliminarea restricțiilor de deplasare și ședere în cadrul Comunității pentru resortisanții statelor membre cu privire la stabilirea și prestarea de servicii (JO L 172, p. 14), precum și a Regulamentului (CE) nr. 2317/95 a Consiliului din 25 septembrie 1995 de stabilire a țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză la trecerea frontierelor externe ale statelor membre (JO L 234, p. 1).

2. Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu între Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (denumită în continuare „MRAX”) și statul belgian cu privire la o cerere de anulare a Circularei Ministrului de Interne și a Ministrului Justiției din 28 august 1997 privind procedura de publicare a declarației de căsătorie și documentele care trebuie prezentate pentru obținerea unei vize în vederea încheierii unei căsătorii în Regatul Belgiei sau pentru obținerea unei vize pentru reîntregirea familiei pe baza unei căsătorii încheiate în străinătate (*Moniteur belge* din 1 octombrie 1997, p. 25905, denumită în continuare „Circulara din 28 august 1997”).

## **Cadrul juridic**

### *Legislația comunitară*

3. Articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității (JO L 257, p. 2) prevede:

„Orice resortisant al unui stat membru, indiferent de reședința sa, are dreptul de acces la o activitate salariată și de a desfășura această activitate pe teritoriul altui stat membru, în conformitate cu actele cu putere de lege și cu actele administrative care reglementează încadrarea în muncă a resortisanților statului respectiv.”

4. Articolul 10 din Regulamentul nr. 1612/68 precizează:

„1. Indiferent de cetățenie, următoarele persoane au dreptul să se stabilească împreună cu lucrătorii care sunt resortisanți ai unui stat membru și ocupă un loc de muncă pe teritoriul altui stat membru:

a) soțul și descendenții sub vârsta de 21 ani sau care se află în întreținere;

b) ascendenții lucrătorului și ai soțului și care se află în întreținerea lucrătorului.

2. Statele membre favorizează admiterea oricărui membru al familiei care nu beneficiază de dispozițiile alineatului (1), dacă acesta se află în întreținerea lucrătorului sau locuiește împreună cu acesta în țara de proveniență a lucrătorului.

3. În aplicarea alineatelor (1) și (2), lucrătorul trebuie să dispună pentru familia sa de o locuință considerată normală pentru lucrătorii naționali din regiunea în care este încadrat în muncă, fără ca această dispoziție să poată da naștere la discriminare între lucrătorii naționali și lucrătorii provenind din alte state membre.”

5. În conformitate cu articolul 1 din Directiva 68/360, statele membre elimină, în condițiile prevăzute de această directivă, restricțiile de circulație și de ședere ale resortisanților statelor respective și ale membrilor familiilor acestora cărora li se aplică Regulamentul nr. 1612/68.

6. Articolul 3 din Directiva 68/360 prevede:

„1. Statele membre permit intrarea pe teritoriul lor a persoanelor menționate la articolul 1 în baza simplei prezentări a unei cărți de identitate sau a unui pașaport valabil.

2. Viza de intrare sau alte documente echivalente pot fi solicitate numai acelor membri de familie care nu sunt cetățenii niciunui stat membru. Statele membre acordă acestor persoane toate facilitățile în vederea obținerii vizelor necesare.”

7. Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 68/360 prevede că statele membre acordă drept de ședere pe teritoriul lor persoanelor menționate la articolul 1 care pot prezenta documentele enumerate la articolul 4 alineatul (3).

8. În conformitate cu articolul 4 alineatul (3) a doua liniuță din aceeași directivă, aceste documente sunt, pentru membrii familiei unui lucrător:

„c) documentul pe baza căruia au intrat pe teritoriu;

d) un document eliberat de autoritatea competentă din statul de origine sau de proveniență, care să ateste gradul de rudenie;

e) în cazurile menționate la articolul 10 alineatele (1) și (2) din Regulamentul (CEE) nr. 1612/68, un document eliberat de către autoritatea competentă a statului de origine sau de proveniență, care să ateste că sunt în întreținerea lucrătorului sau că locuiesc împreună cu acesta în țara respectivă.”

9. Articolul 10 din Directiva 68/360 prevede:

„Statele membre nu pot deroga de la dispozițiile prezentei directive decât din motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică.”

10. În conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din Directiva 73/148:

„Statele membre elimină, în condițiile prevăzute de prezenta directivă, restricțiile de circulație și de ședere pentru:

a) resortisanții unui stat membru care sunt stabiliți sau doresc să se stabilească într-un alt stat membru în vederea desfășurării unor activități independente sau care doresc să presteze servicii în acel stat;

b) resortisanții statelor membre care doresc să se deplaseze în alt stat membru în calitate de destinatari ai serviciilor;

c) soțul și copiii sub 21 ani ai acestor resortisanți, indiferent de naționalitatea acestora;

d) ascendenții și descendenții acestor resortisanți și ai soțului acestora, aflați în întreținerea acestora, indiferent de naționalitate.”

11. Articolul 3 din Directiva 73/148 reia, în esență, conținutul articolului 3 din Directiva 68/360.

12. Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 73/148 prevede:

„Fiecare stat membru acordă un drept de ședere permanent pentru resortisanții celorlalte state membre care se stabilesc pe teritoriul său în vederea desfășurării unei activități

independente, atunci când restricțiile privind această activitate au fost eliminate în temeiul tratatului.

Ca dovadă a dreptului de ședere se eliberează un document intitulat permis de ședere pentru un resortisant al unui stat membru al Comunităților Europene. Acest document este valabil pentru o perioadă de cel puțin cinci ani de la data eliberării și se reînnoiește în mod automat.

[...]"

13. Articolul 6 din Directiva 73/148 prevede:

„Pentru eliberarea permisului și a documentului de ședere, statul membru poate să ceară solicitantului numai:

- a) cartea de identitate sau pașaportul pe baza căruia a intrat pe teritoriul său;
- b) dovada că face parte din una dintre categoriile prevăzute la articolele 1 și 4.”

14. Articolul 8 din Directiva 73/148 reia, în esență, conținutul articolului 10 din Directiva 68/360.

15. În conformitate cu articolul 1 din Directiva 64/221:

„1. Dispozițiile prezentei directive se aplică resortisanților unui stat membru care locuiesc sau se deplasează într-un alt stat membru al Comunității, fie în vederea exercitării unei activități salariate sau independente, fie în calitate de beneficiari ai unor servicii.

2. Aceste dispoziții se aplică, de asemenea, soțului/soției și membrilor familiei care se încadrează în condițiile regulamentelor și directivelor adoptate în acest domeniu în aplicarea tratatului.”

16. Articolul 2 din Directiva 64/221 prevede:

„1. Prezenta directivă se referă la măsurile referitoare la intrarea pe teritoriu, la eliberarea sau reînnoirea permisului de ședere sau la îndepărtarea de pe teritoriu, măsuri care sunt luate de către statele membre din motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică.

2. Aceste motive nu pot fi invocate în scopuri economice.”

17. Articolul 3 din Directiva 64/221 precizează:

„1. Măsurile de ordine publică sau de siguranță publică trebuie să se întemeieze exclusiv pe comportamentul personal al individului care face obiectul lor.

2. Existența unor condamnări penale nu poate justifica în mod automat aplicarea acestor măsuri.

3. Expirarea documentului de identitate sau a pașaportului care a permis intrarea în țara gazdă și eliberarea permisului de ședere nu poate justifica îndepărtarea de pe teritoriu.

4. Statul care a eliberat documentul de identitate va primi fără nicio formalitate pe teritoriul său pe titularul acestui document, chiar dacă acest document a expirat sau dacă naționalitatea titularului este contestată.”

18. În conformitate cu articolul 8 din Directiva 64/221:

„Împotriva deciziei de acordare a intrării, de refuzare a eliberării sau de reînnoire a permisului de ședere ori împotriva deciziei de îndepărtare de pe teritoriu, persoana interesată trebuie să poată introduce aceleași căi de atac la care au acces resortisanții statului respectiv împotriva actelor administrative.”

19. În conformitate cu articolul 9 din Directiva 64/221:

„1. În absența căilor de atac sau atunci când aceste căi de atac se referă doar la legalitatea deciziei sau când nu au efect suspensiv, decizia de a refuza reînnoirea permisului de ședere sau decizia de îndepărtare de pe 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 îndepărtare.

2. Deciziile de a refuza eliberarea primului permis de ședere, precum și deciziile de îndepărtare înaintea oricărei eliberări a unui astfel de permis, sunt supuse, la cererea persoanei interesate, examinării autorității al cărei aviz prealabil este prevăzut la alineatul (1). Persoana interesată este atunci îndreptățită să-și prezinte personal mijloacele de apărare, în afara cazului în care acest lucru nu este posibil din motive de siguranță națională.”

20. Regulamentul nr. 2317/95 a fost anulat prin Hotărârea din 10 iunie 1997, Parlamentul/Consiliul (cauza C-392/95, Rec., p. I-3213). Cu toate acestea, Curtea a considerat că efectele regulamentului anulat ar trebui menținute până la adoptarea unei noi legislații în domeniu de către Consiliul Uniunii Europene.

21. În conformitate cu articolul 5 din Regulamentul nr. 2317/95:

„În sensul prezentului regulament, prin viză se înțelege o autorizație eliberată de către un stat membru sau o decizie luată de către un stat membru, solicitată pentru a intra pe teritoriul său în vederea:

— șederii preconizate în acest stat membru sau în mai multe state membre, pentru o perioadă a cărei durată totală nu depășește trei luni,

— tranzitului pe teritoriul acestui stat membru sau al mai multor state membre, cu excepția tranzitului prin zona internațională a aeroporturilor și a transferurilor între aeroporturile dintr-un stat membru.”

22. La 12 martie 1999, Consiliul a adoptat Regulamentul (CE) nr. 574/1999 de stabilire a țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză la trecerea frontierelor externe ale statelor membre (JO L 72, p. 2). Acest regulament a fost înlocuit prin Regulamentul (CE) nr. 539/2001 al Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză la trecerea frontierelor externe ale statelor membre și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație (JO L 81, p. 1).

#### *Legislația națională*

23. Legea privind accesul pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea resortisanților străini din 15 decembrie 1980 (*Moniteur belge* din 31 decembrie 1980), astfel cum a fost modificată prin Legea din 15 iulie 1996 (*Moniteur belge* din 12 octombrie 1996), denumită în continuare „Legea din 15 decembrie 1980”, prevede la articolul 2 primul paragraf:

„Resortisanții străini au permisiunea de a intra în Regat atunci când dețin:

[...]

2. un pașaport valabil sau un document de călătorie echivalent, cu o viză sau o autorizație echivalentă vizei, valabilă pentru Belgia, aplicată de către un reprezentant diplomatic sau consular belgian sau de către cel al unui stat parte la o convenție internațională privind trecerea frontierelor externe care este obligatorie pentru Belgia.”

24. Articolul 3 primul paragraf punctul 2 din aceeași lege permite „autorităților responsabile pentru controlul la frontiere” să îi returneze pe resortisanții străini care „încearcă să intre în Regat fără să dețină documentele solicitate prin articolul 2”.

25. Articolul 7 primul paragraf punctele 1 și 2 din legea respectivă permite ministrului competent sau delegatului acestuia să ordone resortisantului străin care nu a primit autorizația sau permisiunea de ședere pentru mai mult de trei luni sau de stabilire în Regat să plece de pe teritoriul național înainte de o anumită dată:

„1. în cazul în care se află în Regat fără să dețină documentele solicitate prin articolul 2;

2. în cazul în care rămâne în Regat peste termenul stabilit în conformitate cu articolul 6 sau nu poate dovedi că acest termen nu a fost depășit”.

26. În conformitate cu articolul 40 alineatele (2)–(6) din Legea din 15 decembrie 1980:

„2. În sensul prezentei legi, prin resortisant străin CE se înțelege orice resortisant al unui stat membru al Comunităților Europene care locuiește sau călătorește în Regat și care:

1) desfășoară sau intenționează să desfășoare o activitate salariată sau independentă;

2) beneficiază sau intenționează să beneficieze de o prestare de servicii;

3) beneficiază sau intenționează să beneficieze de dreptul de ședere;

4) beneficiază sau intenționează să beneficieze de dreptul de ședere după încetarea unei activități profesionale desfășurate în Comunitate;

5) urmează sau intenționează să urmeze, în principal, o formare profesională într-o unitate de învățământ desemnată;

6) nu aparține niciuneia dintre categoriile menționate la punctele 1) – 5).

3. Cu excepția dispozițiilor contrare ale prezentei legi, următoarele persoane vor fi considerate în același fel ca un resortisant străin CE menționat la alineatul (2) punctele 1, 2 și 3, indiferent de naționalitatea lor, cu condiția ca acestea să vină să se stabilească sau să se stabilească împreună cu acesta:

1) soțul/soția acestui resortisant;

[...]

4. Cu excepția dispozițiilor contrare ale prezentei legi, următoarele persoane vor fi considerate în același fel ca un resortisant străin CE menționat la alineatul (2) punctele 4 și 6, indiferent de naționalitatea lor, cu condiția ca acestea să vină să se stabilească sau să se stabilească împreună cu acesta:

1) soțul/soția acestui resortisant;

[...]

5. Cu excepția dispozițiilor contrare ale prezentei legi, soțul/soția și copiii săi sau copiii soțului/soției aflați în întreținere vor fi considerați în același fel ca un resortisant străin CE menționat la alineatul (2) punctul 5, indiferent de naționalitatea lor, cu condiția ca aceștia să vină să se stabilească sau să se stabilească împreună cu acesta.

6. Soțul/soția unui belgian, care vine să se stabilească sau se stabilește împreună cu acesta, precum și descendenții acestora cu vârsta sub douăzeci și unu de ani sau aflați în întreținere, ascendenții acestora aflați în întreținere și soțul/soția acestor descendenți sau ai acestor ascendenți, care vin să se stabilească sau se stabilească împreună cu aceștia, vor fi, de asemenea, considerați în același fel ca un resortisant străin CE.”

27. Articolul 41 din Legea din 15 decembrie 1980 prevede:

„Dreptul de a intra în Regat se acordă unui resortisant străin CE în baza prezentării unei cărți de identitate sau a unui pașaport național valabil.

Soțul/soția și membrii familiei sale menționați la articolul 40, care nu au naționalitatea unui stat membru al Comunităților Europene, trebuie să dețină documentul solicitat în temeiul articolului 2.

Titularul unui document emis de către autoritățile belgiene și care a permis intrarea și șederea într-un stat membru al Comunităților este acceptat fără formalități pe teritoriul belgian chiar dacă naționalitatea sa este contestată sau dacă documentul a expirat.”



28. Articolul 42 din Legea din 15 decembrie 1980 prevede:

„Dreptul de ședere se acordă resortisanților străini CE în condițiile și pentru durata stabilite de către Rege în conformitate cu regulamentele și directivele Comunităților Europene.

Acest drept de ședere este constatat printr-un permis eliberat în cazurile și în temeiul metodelor stabilite de către Rege, în conformitate cu regulamentele și directivele menționate.

Decizia privind eliberarea permisului de ședere este luată în cel mai scurt termen posibil și cel târziu în șase luni de la solicitare.”

29. Articolul 43 din Legea din 15 decembrie 1980 precizează:

„Intrarea și șederea nu pot fi refuzate resortisanților străini CE decât din motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică și sub rezerva următoarelor limitări:

[...]

3) expirarea documentului care a permis intrarea și șederea pe teritoriul belgian nu poate justifica în sine îndepărtarea de pe teritoriu;

[...]”

30. În conformitate cu articolul 44 primul paragraf punctul 1 din Legea din 15 decembrie 1980:

„Pot justifica cererea de revizuire prevăzută la articolul 64:

1) orice refuz de eliberare a unui permis de ședere unui resortisant străin CE căruia i se acordă un drept de ședere în conformitate cu articolul 42, precum și orice decizie de îndepărtare de pe teritoriu înainte de eliberarea unui asemenea permis”.

31. În conformitate cu articolul 64 din Legea din 15 decembrie 1980:

„În afară de deciziile menționate la articolele 44 și 44a, pot justifica o cerere de revizuire de către ministru, organizată în conformitate cu următoarele dispoziții:

1) decizia prin care se refuză în temeiul articolului 11 acordarea dreptului de ședere;

2) solicitarea de a se întoarce în țara de origine;

3) respingerea unei cereri de autorizare a stabilirii;

[...]

7) decizia prin care i se solicită unui resortisant străin, în temeiul articolului 22, să plece din anumite locuri, să stea la distanță de acestea sau să locuiască într-un anumit loc;

8) decizia prin care se refuză autorizarea șederii unui resortisant străin care dorește să studieze în Belgia”.

32. Articolul 69 din Legea din 15 decembrie 1980 prevede:

„Se poate introduce o acțiune în anulare, reglementată prin articolul 14 al Legilor privind Conseil d'État, consolidate la 12 ianuarie 1973, împotriva unei decizii prin care se refuză acordarea unui drept prevăzut de prezenta lege.

Depunerea unei cereri de revizuire nu exclude introducerea directă a unei acțiuni în anulare împotriva deciziei a cărei revizuire este solicitată.

În acest caz, examinarea acțiunii în anulare este suspendată până când ministrul se pronunță cu privire la admisibilitatea cererii”.

33. Circulara din 28 august 1997 este formulată după cum urmează:

„Obiectivul prezentei circulare este reglementarea anumitor probleme privind procedura de publicare a declarației de căsătorie [...] care au generat recent controverse. În plus, aceasta aduce clarificări în ceea ce privește documentele care trebuie prezentate pentru obținerea unei vize în vederea încheierii unei căsătorii în Regat sau pentru obținerea unei vize pentru reîntregirea familiei pe baza unei căsătorii încheiate în străinătate.

[...]

4. Depunerea cererii de ședere după celebrarea căsătoriei.

[...]

Cu toate acestea, în ceea ce privește șederea, este necesar să se reamintească faptul că documentele solicitate pentru intrarea în Regat trebuie să fie prezentate în sprijinul cererii de ședere introduse în temeiul articolului 10 primul paragraf punctul 1 sau 4 sau al articolului 40 alineatele (3) – (6) din Legea din 15 decembrie 1980 privind accesul pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea resortisanților străini.

Aceasta înseamnă în mod concret că resortisantul străin trebuie să dețină un pașaport național valabil sau un document de călătorie echivalent pașaportului, după caz cu o viză sau o autorizație echivalentă vizei, valabilă pentru Belgia, aplicată de către un reprezentant diplomatic sau consular belgian sau de către cel al unui stat parte la o convenție internațională privind trecerea frontierelor externe care este obligatorie pentru Belgia (articolul 2 din Legea din 15 decembrie 1980).

Atunci când resortisantul străin nu prezintă aceste documente de intrare, cererea de ședere a acestuia este în principiu declarată inadmisibilă.

[...]”

34. Circulara Ministrului de Interne din 12 octombrie 1998 privind cererea de ședere sau de stabilire în Regat introdusă, după încheierea unei căsătorii, pe baza articolului 10 sau 40 din

Legea din 15 decembrie 1980 privind accesul pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea resortisanților străini (*Moniteur belge* din 6 noiembrie 1998, p. 36360, denumită în continuare „Circulara din 12 octombrie 1998”) a fost adoptată în scopul precizării într-un mod mai clar a normei enunțate la punctul 4 din Circulara din 28 august 1997. Punctele 1 și 2 din Circulara din 12 octombrie 1998 prevăd:

„1. Norma generală conform căreia o cerere de ședere sau de stabilire în Regat pentru reîntregirea familiei nu va fi luată în considerare atunci când resortisantul străin nu deține documente de intrare valabile, și anume un pașaport național sau un document de călătorie echivalent valabil, după caz cu o viză valabilă, la momentul cererii, se aplică în continuare.

2. Prin derogare de la această normă generală, cererea de stabilire introdusă pe baza articolului 40 din Legea din 15 decembrie 1980 de către un resortisant străin (supus obligației de a avea viză) căsătorit cu un resortisant belgian sau cu un resortisant al unui stat membru al SEE, care nu prezintă decât un pașaport național sau un document de călătorie echivalent, care este valabil, dar a cărui viză a expirat, va fi luată totuși în considerare, cu condiția ca documentele privind legătura de rudenie sau de alianță cu acest resortisant belgian sau cu acest resortisant al unui stat membru al SEE să fie prezentate la momentul cererii de stabilire.

[...]”

### **Acțiunea principală și întrebările preliminare**

35. Prin cererea din 28 noiembrie 1997, MRAX a solicitat Conseil d'État anularea Circularii din 28 august 1997.
36. Acesta a susținut, în sprijinul acțiunii sale, că această circulară, în special punctul 4, era incompatibilă cu directivele comunitare privind circulația și șederea în cadrul Comunității.
37. Considerând că soluționarea litigiului pendinte în fața sa necesita o interpretare a dreptului comunitar, Conseil d'État a decis să suspende judecata și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 3 din Directiva 68/360 din 15 octombrie 1968, articolul 3 din Directiva 73/148 din 21 mai 1973, precum și Regulamentul nr. 2317/95 din 25 septembrie 1995, citite luând în considerare principiile proporționalității, nediscriminării și dreptul la respectarea vieții de familie, trebuie interpretate în sensul că statele membre pot, la frontieră, să îi returneze pe resortisanții străini supuși formalității de a avea viză și căsătoriți cu resortisanți comunitari care încearcă să intre pe teritoriul unui stat membru fără să dețină un document de identitate sau o viză?

2) Articolul 4 din Directiva 68/360 și articolul 6 din Directiva 73/148, citite luând în considerare articolul 3 din directivele menționate anterior, precum și principiile proporționalității, nediscriminării și dreptul la respectarea vieții de familie, trebuie interpretate în sensul că statele membre pot refuza să elibereze un permis de ședere soțului/soției unui resortisant comunitar intrat în mod ilegal pe teritoriul lor și să emită împotriva sa un ordin de îndepărtare?

3) Articolul 3 și articolul 4 alineatul (3) din Directiva 68/360, articolul 3 din Directiva 73/148 și articolul 3 alineatul (3) din Directiva 64/221 din 25 februarie 1964 implică faptul că statele membre nu pot nici să refuze permisul de ședere, nici să îndeparteze soțul străin al unui resortisant comunitar care a intrat în mod legal pe teritoriul național, dar a cărui viză a expirat la momentul solicitării de eliberare a acestui permis?

4) Este necesar să se interpreteze articolul 1 și articolul 9 alineatul (2) din Directiva 64/221 în sensul că soții străini ai resortisanților comunitari care nu dețin documente de identitate, viză sau a căror viză a expirat au dreptul de a sesiza autoritatea competentă menționată la articolul 9 alineatul (1) atunci când solicită eliberarea primului permis de ședere sau atunci când fac obiectul unui ordin de îndepartare emis înainte de acesta?”

### **Observație preliminară**

38. Statul belgian subliniază că organul legislativ național i-a asimilat resortisanților statelor membre pe soții resortisanților belgieni, pentru ca aceștia să nu fie tratați mai puțin favorabil decât soțul sau membrii familiei unui resortisant al altui stat membru. Cu toate acestea, potrivit statului belgian, Curtea nu este competentă atunci când este în cauză situația unui resortisant al unei țări terțe, soț al unui resortisant belgian.

39. În această privință, este necesar să se reamintească faptul că legislația comunitară privind libera circulație a lucrătorilor, libertatea de a presta servicii și libertatea de stabilire nu este aplicabilă unor situații care nu prezintă niciun element de legătură cu vreuna dintre situațiile avute în vedere de dreptul comunitar. În consecință, legislația respectivă nu se poate aplica în situația persoanelor care nu și-au exercitat niciodată aceste libertăți (a se vedea, în special, Hotărârea din 16 decembrie 1992, Koua Poirrez, cauza C-206/91, Rec., p. I-6685, punctele 10–12 și Hotărârea din 11 iulie 2002, Carpenter, cauza C-60/00, Rec., p. I-6279, punctul 28).

40. Având în vedere aceste considerații, este necesar să se răspundă la întrebările preliminare prin care i se solicită Curții să se pronunțe cu privire la domeniul de aplicare a mai multor dispoziții ale Directivelor 64/221, 68/360 și 73/148, precum și ale Regulamentului nr. 2317/95, în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe, căsătoriți cu resortisanți ai statelor membre.

### **Cu privire la prima întrebare**

#### *Observații prezentate Curții*

41. MRAX subliniază că returnarea la frontiera unui stat membru a unui resortisant dintr-o țară terță, căsătorit cu un resortisant al unui stat membru, pentru motivul că nu deține o viză eliberată de acest stat membru, constituie o încălcare a articolului 3 din Directiva 68/360, a articolului 3 din Directiva 73/148, a Regulamentului nr. 2317/95, precum și a articolului 8 alineatul (2) din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „convenția”).

42. În plus, MRAX consideră că, pentru resortisanții țărilor terțe, căsătoriți cu resortisanți ai statelor membre, examinarea condițiilor de obținere a vizei ar trebui să se desfășoare în Belgia și nu în țara de origine a acestora.

43. În ceea ce privește solicitarea unui document de identitate, statul belgian susține că este de competența statelor membre să verifice dacă resortisanții țărilor terțe care doresc să intre pe teritoriul lor sau care, deja intrați, revendică un drept de ședere, pot sau nu să se prevaleze de dreptul comunitar. Obligația de a prezenta un pașaport valabil la intrarea pe teritoriul statului membru este, astfel, justificată prin necesitatea pentru un resortisant al unei țări terțe de a-și dovedi identitatea și legătura familială cu un resortisant al unui stat membru.
44. În ceea ce privește cerința unei vize, statul belgian subliniază că obligația de a solicita o viză înainte de intrarea pe teritoriul unui stat membru conferă statelor membre mijlocul de a verifica în același timp dacă resortisantul unei țări terțe care dorește să intre pe teritoriul lor în calitate de soț al unui resortisant al unui stat membru îndeplinește condițiile impuse și dacă nu intră sub incidența categoriei persoanelor a căror intrare poate fi refuzată din motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică în conformitate cu Directiva 64/221. Prin urmare, articolul 3 din Directiva 68/360 și articolul 3 din Directiva 73/148, care autorizează statele membre să solicite o viză resortisanților țărilor terțe, membri ai familiei unui resortisant al unui stat membru, ar trebui interpretate în sensul că, în absența vizei, statele membre au dreptul de a returna aceste persoane la frontierele lor. Interpretarea contrară ar priva aceste dispoziții de orice efect util.
45. Statul belgian adaugă că multe elemente privind resortisantul unei țări terțe pot fi clarificate numai de către reprezentanțele belgiene din țara de origine a acestei persoane. Din acest motiv, este necesar să se elibereze viza în țara terță mai degrabă decât la frontiera Belgiei.
46. Guvernul austriac consideră că obligația resortisanților din țări terțe, căsătoriți cu resortisanți ai statelor membre, de a obține o viză nu este discriminatorie în măsura în care atât legislația belgiană, cât și dreptul comunitar prevăd o asemenea obligație.
47. Pe de altă parte, faptul de a le permite resortisanților țărilor terțe care nu au îndeplinit cerința vizei să intre pe teritoriul belgian ar încălca principiul egalității în defavoarea resortisanților din țări terțe care au îndeplinit această cerință. Cu toate acestea, potrivit guvernului austriac, în lumina principiului liberei circulații a persoanelor și celui al proporționalității, un stat membru este autorizat să admită excepții de la obligația generală a vizei în situații excepționale, astfel cum se prevede, în special, la articolul 4 din Regulamentul nr. 574/1999.
48. Comisia subliniază situația specifică a resortisantului unei țări terțe, membru al familiei unui resortisant al unui stat membru, față de ceilalți resortisanți ai țărilor terțe care sosesc la frontiera externă a Comunității. Dreptul comunitar îi conferă acestuia dreptul de a se stabili în Comunitate cu resortisantul unui stat membru.
49. Potrivit Comisiei, intrarea într-un stat membru poate fi refuzată unui resortisant al unui stat membru în cazul în care acesta nu își poate dovedi naționalitatea. Prin urmare, același raționament trebuie să se aplice resortisantului unei țări terțe care nu este în măsură să-și dovedească legătura familială cu un resortisant al unui stat membru.
50. Pe de altă parte, în cazul în care resortisantul unei țări terțe este în măsură să dovedească această legătură familială și, prin urmare, drepturi pe care le are în temeiul ordinii juridice comunitare, absența unei vize nu ar trebui să aducă atingere acestor drepturi și nu poate în niciun caz să justifice o măsură de returnare la frontieră. O asemenea măsură ar constitui negarea drepturilor respective și ar părea disproporționată.

51. Comisia consideră că, atunci când o persoană își dovedește legătura familială cu un lucrător migrant comunitar, viza nu are decât un caracter formal și trebuie eliberată în mod aproape automat de către statul membru prin care această persoană intră în Comunitate. Dreptul persoanei în cauză de a intra în Comunitate nu se întemeiază în niciun caz pe viză, ci decurge, în temeiul dreptului comunitar, numai din legătura familială.
52. Comisia adaugă că eliberarea vizelor de către consulatele unui stat membru situate în țările de origine a resortisanților țărilor terțe nu este decât o măsură de organizare care nu poate să restricționeze exercitarea drepturilor care decurg din ordinea juridică comunitară.

#### *Răspunsul Curții*

53. Este necesar să se reamintească că în special din regulamentele și directivele Consiliului privind libera circulație a lucrătorilor salariați și care desfășoară o activitate independentă în cadrul Comunității reiese că legiuitorul comunitar a recunoscut importanța asigurării protecției vieții de familie a resortisanților statelor membre în vederea eliminării obstacolelor din calea exercitării libertăților fundamentale garantate prin tratat (Hotărârea Carpenter, menționată anterior, punctul 38).
54. Astfel, articolul 10 din Regulamentul nr. 1612/68, articolul 1 din Directiva 68/360 și articolul 1 din Directiva 73/148 extind, în termeni identici, aplicarea dreptului comunitar în materie de intrare și ședere pe teritoriul statelor membre la soții resortisanților statelor membre cărora li se aplică aceste dispoziții (Hotărârea din 8 aprilie 1976, Royer, cauza 48/75, Rec., p. 497, punctul 13).
55. În plus, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Directiva 68/360 și articolul 3 alineatul (1) din Directiva 73/148, care sunt redactate în termeni identici, statele membre permit intrarea pe teritoriul lor a resortisanților statelor membre și a membrilor familiilor acestora cărora li se aplică directivele respective, în baza simplei prezentări a unei cărți de identitate sau a unui pașaport valabil.
56. Cu toate acestea, în conformitate cu articolul 3 alineatul (2) din Directiva 68/360 și articolul 3 alineatul (2) din Directiva 73/148, atunci când un resortisant al unui stat membru se deplasează în cadrul Comunității în vederea exercitării drepturilor care îi sunt conferite prin tratat și directivele respective, statele membre pot impune o viză de intrare sau o obligație echivalentă membrilor familiei acestuia care nu sunt resortisanți ai unui stat membru. Lista țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză la trecerea frontierelor externe ale statelor membre a fost stabilită prin Regulamentul nr. 2317/95, care a fost înlocuit prin Regulamentul nr. 574/1999, înlocuit de asemenea prin Regulamentul nr. 539/2001.
57. Deoarece legislația comunitară nu specifică măsurile pe care un stat membru le poate lua în cazul în care un resortisant al unei țări terțe, soț al unui resortisant al unui stat membru, dorește să intre pe teritoriul comunitar fără să dețină o carte de identitate sau un pașaport valabil sau, după caz, o viză, returnarea la frontieră nu apare ca fiind exclusă (a se vedea în special, în acest sens, în ceea ce privește articolul 3 alineatul (1) din Directiva 68/360 și articolul 3 alineatul (1) din Directiva 73/148, Hotărârea din 30 mai 1991, Comisia/Țările de Jos, cauza C-68/89, Rec., p. I-2637, punctul 11).

58. Pe de o parte, în absența unei cărți de identitate sau a unui pașaport valabil, documente care sunt destinate să-i permită titularului să aducă dovezi cu privire la identitatea și naționalitatea sa (a se vedea în acest sens, în special, Hotărârea din 5 martie 1991, Giagounidis, cauza C-376/89, Rec., p. I-1069, punctele 14 și 15), persoana în cauză nu poate, în principiu, să-și dovedească identitatea în mod corespunzător și, prin urmare, nici legătura familială.
59. Pe de altă parte, deși, după cum subliniază Comisia în mod întemeiat, dreptul de intrare pe teritoriul statelor membre al resortisantului unei țări terțe, căsătorit cu un resortisant al unui stat membru, decurge, în conformitate cu dreptul comunitar, numai din legătura familială, nu este mai puțin adevărat că, în temeiul termenilor în sine ai articolului 3 alineatul (2) din Directiva 68/360 și ai articolului 3 alineatul (2) din Directiva 73/148, exercitarea acestui drept poate fi condiționată de deținerea unei vize. Articolul 5 din Regulamentul nr. 2317/95 definește, de altfel, viza drept o autorizație eliberată de către un stat membru sau o decizie luată de către un stat membru, solicitată „pentru a intra” pe teritoriul său.
60. Cu toate acestea, articolul 3 alineatul (2) din Directiva 68/360 și articolul 3 alineatul (2) din Directiva 73/148 precizează că „statele membre acordă acestor persoane toate facilitățile pentru a obține vizetele care le sunt necesare”. Aceasta înseamnă că, pentru a evita nerespectarea efectului deplin al dispozițiilor menționate anterior ale Directivelor 68/360 și 73/148, o viză trebuie eliberată în cel mai scurt timp și, în măsura posibilului, la locul de intrare pe teritoriul național.
61. Având în vedere importanța pe care legiuitorul comunitar a acordat-o protecției vieții de familie (a se vedea punctul 53 din prezenta hotărâre), returnarea este, în orice caz, disproporționată și, prin urmare, interzisă în cazul în care resortisantul unei țări terțe, căsătorit cu un resortisant al unui stat membru, este în măsură să-și dovedească identitatea, precum și legătura conjugală și în cazul în care nu există elemente care stabilesc că acesta reprezintă un pericol pentru ordinea publică, siguranța publică sau sănătatea publică în sensul articolului 10 din Directiva 68/360 și al articolului 8 din Directiva 73/148.
62. Prin urmare, este necesar să se răspundă la prima întrebare preliminară că articolul 3 din Directiva 68/360, articolul 3 din Directiva 73/148, precum și Regulamentul nr. 2317/95, citite având în vedere principiul proporționalității, trebuie interpretate în sensul că un stat membru nu poate returna la frontieră un resortisant al unei țări terțe, căsătorit cu un resortisant al unui stat membru, care încearcă să intre pe teritoriul acestuia fără să dețină o carte de identitate sau un pașaport valabil sau, după caz, o viză, atunci când soțul/soția în cauză este în măsură să-și dovedească identitatea, precum și legătura conjugală și în cazul în care nu există elemente care stabilesc că acesta reprezintă un pericol pentru ordinea publică, siguranța publică sau sănătatea publică în sensul articolului 10 din Directiva 68/360 și al articolului 8 din Directiva 73/148.

### **Cu privire la a doua întrebare**

#### *Observații prezentate Curții*

63. MRAX constată că resortisantul unei țări terțe care s-a căsătorit în Belgia atunci când avea reședința acolo în mod ilegal are obligația, pentru a pretinde la dreptul de ședere, de a se întoarce în țara sa de origine în vederea obținerii unei vize. Cu toate acestea, statul belgian acceptă uneori, printr-o decizie discreționară, să regularizeze șederea soților resortisanților statelor membre.

64. Prin urmare, potrivit MRAX, practica administrativă a statului belgian nu furnizează nicio certitudine juridică soților resortisanților statelor membre și poate fi percepută ca discriminatorie.
65. MRAX subliniază că nu există nicio hotărâre a Curții cu privire la sancțiunea care trebuie aplicată unui resortisant al unei țări terțe intrat ilegal pe teritoriul unui stat membru, dar că aceasta a hotărât, totuși, că un resortisant al unui stat membru care nu deține documentul solicitat (pașaport) pentru a putea locui pe teritoriul altui stat membru, nu poate face obiectul niciunei măsuri de îndepărtare, dar poate fi condamnat la plata unei amenzi penale (a se vedea Hotărârea din 14 iulie 1977, Sagulo și alții, cauza 8/77, Rec., p. 1495). MRAX se întreabă dacă măsurile care pot fi luate împotriva unui resortisant al unui stat membru nu ar trebui transpuse soțului/soției unui asemenea resortisant și dacă infracțiunile la intrarea și șederea pe teritoriul unui stat membru nu ar putea fi sancționate printr-o amendă administrativă sau penală, sancțiune care ar fi mai adaptată principiului liberei circulații și dreptului la respectarea vieții private.
66. Statul belgian subliniază că articolul 4 din Directiva 68/360 și articolul 6 din Directiva 73/148 trebuie interpretate în sensul că permit statelor membre să refuze un drept de ședere resortisantului unei țări terțe, căsătorit cu un resortisant al unui stat membru, care a intrat ilegal pe teritoriul lor și să ia împotriva acestuia o măsură de îndepărtare. O altă decizie ar însemna să se lipsească de sens și de orice efect util dispozițiile articolului 3 din Directiva 68/360 și ale articolului 3 din Directiva 73/148.
67. Statul belgian susține că, într-o situație precum cea preconizată în a doua întrebare preliminară, o măsură de îndepărtare nu poate fi considerată drept disproporționată, având în vedere interesele în cauză, și anume, pe de o parte, cerințele ordinii publice și, pe de altă parte, cerințele de respectare a vieții private și de familie. Potrivit acestuia, ingerința în viața de familie ar fi extrem de limitată în cazul în care resortisantul țării terțe ar fi îndepărtat sau în cazul în care i s-ar solicita să părăsească teritoriul: soții ar fi separați pentru o scurtă perioadă în cazul în care persoana respectivă poate stabili că are dreptul de a pretinde beneficiul dispozițiilor de drept comunitar de vreme ce, în acest caz, ar trebui să i se poată acorda o viză în cel mai scurt timp.
68. Guvernul austriac subliniază că, în cazul în care legislația primară și legislația secundară prevăd că statele membre pot să întrerupă șederea pe teritoriul lor a resortisanților altor state membre atunci când condițiile de prelungire a șederii nu sunt sau nu mai sunt îndeplinite, un stat membru trebuie să poată *a fortiori* să expulzeze un resortisant al unei țări terțe, membru al familiei unui resortisant al unui stat membru (a se vedea articolul 10 din Directiva 68/360 și articolul 8 din Directiva 73/148).
69. Comisia susține că, în cazul în care, la momentul depunerii cererii pentru permisul de ședere, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din Directiva 68/360, resortisantul unei țări terțe, căsătorit cu un resortisant al unui stat membru, furnizează dovezi cu privire la această legătură familială, acestuia nu ar trebui să i se refuze un permis de ședere numai pentru motivul că a intrat în mod ilegal în statul membru respectiv.
70. Comisia reamintește în această privință că, în Hotărârea Royer, menționată anterior, Curtea a hotărât că simpla neîndeplinire de către resortisantul unui stat membru a formalităților



referitoare la accesul, deplasarea și șederea străinilor nu poate constitui ca atare un comportament care să amenințe ordinea și siguranța publică și nu ar putea, prin urmare, să justifice în sine nici o măsură de îndepărtare, nici o detenție provizorie pentru o asemenea măsură. Potrivit Comisiei, nimic nu interzice ca această jurisprudență să se aplice prin analogie resortisantului unei țări terțe, aflat sub incidența dreptului comunitar datorită legăturii sale familiale cu un lucrător migrant comunitar.

71. Comisia subliniază că, în temeiul Directivei 64/221, refuzul unui permis de ședere sau îndepărtarea de pe teritoriu nu pot fi hotărâte decât din motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică și trebuie să se întemeieze exclusiv pe comportamentul personal al individului respectiv. Intrarea ilegală pe teritoriul unui stat membru nu poate constitui în mod sistematic o încălcare a ordinii publice care să pună în discuție dreptul de ședere în sine.
72. Comisia adaugă că, în Hotărârea din 7 iulie 1976, Watson și Belmann (cauza 118/75, Rec., p. 1185), Curtea și-a precizat poziția cu privire la sancțiunile pe care statele membre pot să le impună în cazul nerespectării anumitor formalități prevăzute de legislația comunitară. Având în vedere această jurisprudență, statele membre pot să prevadă sancțiuni proporționale în cazul intrării ilegale pe teritoriul lor, precum o amendă (Hotărârea Sagulo și alții, menționată anterior, punctul 6). Cu toate acestea, aplicarea unor asemenea sancțiuni nu ar trebui să aducă atingere eliberării permisului de ședere.

#### *Răspunsul Curții*

73. A doua întrebare trebuie înțeleasă ca făcând trimitere la situația unui resortisant al unei țări terțe, intrat ilegal pe teritoriul unui stat membru, care este în măsură să-și dovedească identitatea și căsătoria cu un resortisant al unui stat membru aflat sub incidența dispozițiilor Directivelor 68/360 și 73/148.
74. Eliberarea unui permis de ședere unui resortisant al unui stat membru trebuie, astfel cum a afirmat Curtea în mai multe rânduri (a se vedea, în special, Hotărârea din 5 februarie 1991, Roux, cauza C-363/89, Rec., p. I-273, punctul 12), să fie considerat nu ca un act care creează drepturi, ci ca un act al cărui scop este constatarea, din partea unui stat membru, a situației individuale a unui resortisant al altui stat membru cu privire la dispozițiile de drept comunitar. Aceeași constatare se impune în ceea ce privește resortisantul unei țări terțe, căsătorit cu un resortisant al unui stat membru, al cărui drept de ședere decurge direct din articolul 4 din Directiva 68/360 și articolul 4 din Directiva 73/148, indiferent de eliberarea unui permis de ședere de către autoritatea competentă a unui stat membru.
75. Modalitățile practice care reglementează eliberarea permisului de ședere sunt stabilite, în ceea ce privește lucrătorii salariați și membrii familiilor acestora, prin Directiva 68/360 și, în ceea ce privește lucrătorii care desfășoară o activitate independentă și membrii familiilor acestora, prin Directiva 73/148.
76. În această privință, din articolul 4 alineatul (3) din Directiva 68/360 și din articolul 6 din Directiva 73/148 rezultă că statele membre pot condiționa eliberarea permisului de ședere de prezentarea documentului în temeiul căruia persoana respectivă a intrat pe teritoriul lor (a se vedea Hotărârea Roux, menționată anterior, punctele 14 și 15).

77. În plus, este necesar să se reamintească faptul că dreptul comunitar nu interzice statelor membre prevederea, pentru încălcarea dispozițiilor naționale privind controlul străinilor, a oricăror sancțiuni corespunzătoare, necesare în vederea asigurării eficacității acestor dispoziții (Hotărârea Royer, menționată anterior, punctul 42), cu condiția ca aceste acțiuni să fie proporționale (a se vedea, în special, Hotărârea din 3 iulie 1980, Pieck, cauza 157/79, Rec., p. 2171, punctul 19).
78. Pe de altă parte, o decizie de refuzare a permisului de ședere și, *a fortiori*, o măsură de îndepărtare, întemeiate exclusiv pe neîndeplinirea de către persoana în cauză a formalităților legale privind controlul străinilor, ar aduce atingere esenței în sine a dreptului de ședere direct conferit de dreptul comunitar și ar fi în mod evident disproporționale cu gravitatea încălcării (a se vedea, prin analogie, în special, Hotărârea Royer, punctul 40).
79. Este adevărat că articolul 10 din Directiva 68/360 și articolul 8 din Directiva 73/148 nu interzic statului membru să poată deroga de la directivele menționate din motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică, în timp ce articolul 3 alineatul (1) din Directiva 64/221 stabilește că măsurile de ordine publică sau de siguranță publică trebuie să se întemeieze exclusiv pe comportamentul personal al individului respectiv. Cu toate acestea, faptul de a nu fi îndeplinit formalitățile legale privind accesul, deplasarea și șederea străinilor nu poate în sine să genereze aplicarea măsurilor preconizate de articolul 3 din Directiva 64/221 (Hotărârea Royer, menționată anterior, punctele 47 și 48).
80. Prin urmare, este necesar să se răspundă la a doua întrebare preliminară că articolul 4 din Directiva 68/360 și articolul 6 din Directiva 73/148 trebuie interpretate în sensul că nu permit unui stat membru să refuze eliberarea unui permis de ședere și să ia o măsură de îndepărtare împotriva resortisantului unei țări terțe, care este în măsură să-și dovedească identitatea și căsătoria cu un resortisant al unui stat membru, numai pentru motivul că a intrat ilegal pe teritoriul statului membru respectiv.

### **Cu privire la a treia întrebare**

#### *Observații prezentate Curții*

81. MRAX subliniază că articolul 4 din Directiva 68/360 nu impune ca documentul în temeiul căruia membrii familiei lucrătorului comunitar au intrat legal pe teritoriul unui stat membru să fie valabil și în momentul în care solicită eliberarea unui permis de ședere. Prin urmare, punctul 4 din Circulara din 28 august 1997, în temeiul căruia cererea de ședere a soțului/soției unui resortisant al unui stat membru este inadmisibilă atunci când este introdusă după expirarea documentului, încalcă dreptul comunitar.
82. Potrivit statului belgian, din articolul 3 alineatul (3) din Directiva 64/221 rezultă că expirarea documentului de identitate care a permis intrarea în statul membru gazdă și eliberarea unui permis de ședere nu poate justifica îndepărtarea de pe teritoriu. *A contrario*, atunci când expirarea respectivă survine înainte de cererea pentru permisul de ședere, statul membru are dreptul să respingă această cerere și să îndepărteze resortisantul unei țări terțe, căsătorit cu un resortisant al unui stat membru. Astfel, documentul în temeiul căruia soțul/soția în cauză a intrat pe teritoriul statului membru, menționat la articolul 4 alineatul (3) din Directiva 68/360, nu poate fi decât pașaportul cu o viză încă valabilă.

83. Guvernul austriac susține că expirarea vizei în cadrul statului membru justifică refuzul eliberării unui permis de ședere.
84. Comisia consideră că este necesar să se răspundă afirmativ la cea de-a treia întrebare preliminară. În cazul în care soțul unui resortisant al unui stat membru justifică această legătură familială, Directivele 68/360 și 73/148 se aplică, iar statele membre au obligația de a-i elibera un permis de ședere, astfel cum reiese din Hotărârea Royer, menționată anterior. Comisia concluzionează cu privire la aceasta că expirarea vizei, survenită după intrarea pe teritoriu, nu permite, în principiu, să se refuze eliberarea unui permis de ședere. Lipsa acestui element formal nu este de natură să pună în cauză validitatea pașaportului în sensul eliberării permisului de ședere. Această analiză este susținută prin articolul 3 alineatul (3) din Directiva 64/221, care demonstrează voința organului legislativ comunitar de a prefera obiectul cererii pentru un permis de ședere aspectelor sale pur formale.
85. În plus, potrivit Comisiei, faptul de a nu introduce o cerere pentru permis de ședere înainte de expirarea vizei nu poate să constituie în sine un comportament personal de natură să amenințe ordinea publică și siguranța publică care să justifice, ca atare, refuzul eliberării unui permis de ședere sau, *a fortiori*, o măsură de îndepărtare.

#### *Răspunsul Curții*

86. Faptul că un resortisant al unei țări terțe rămâne pe teritoriul unui stat membru după expirarea vizei sale constituie o încălcare a legislației acestui stat privind șederea străinilor.
87. Articolul 3 alineatul (3) din Directiva 64/221, evocat pe parcursul procedurii în fața Curții, prevede că expirarea documentului de identitate care a permis intrarea în statul membru gazdă a resortisantului unui stat membru sau a membrilor familiei acestuia și eliberarea permisului de ședere nu poate justifica îndepărtarea de pe teritoriu.
88. Cu toate acestea, a treia întrebare preliminară se referă la situația unei persoane căsătorite cu un resortisant al unui stat membru, obligate să dețină viză, care a intrat legal, dar nu a solicitat permis de ședere înainte de expirarea vizei sale.
89. Este necesar să se constate că, deși articolul 4 alineatul (3) din Directiva 68/360 și articolul 6 din Directiva 73/148 permit statelor membre să solicite, în sensul eliberării unui permis de ședere, prezentarea documentului în temeiul căruia persoana respectivă a intrat pe teritoriul lor, acestea nu prevăd că acest document trebuie să fie în continuare valabil. În consecință, în cazul în care un resortisant al unei țări terțe are obligația de a deține viză, eliberarea unui permis de ședere acestui resortisant nu poate fi condiționată de faptul că viza acestuia trebuie să fie în continuare valabilă. Același lucru este și mai valabil deoarece, astfel cum a hotărât Curtea la punctele 22 și 23 din Hotărârea Giagounidis, menționată anterior, statele membre au obligația de a recunoaște dreptul de ședere pe teritoriul lor lucrătorilor menționați la articolul 1 din Directiva 68/360 care sunt în măsură să prezinte fie o carte de identitate, fie un pașaport valabil, indiferent de documentul în temeiul căruia au intrat pe teritoriul statelor membre respective.
90. În consecință, un stat membru nu poate să condiționeze eliberarea unui permis de ședere în conformitate cu Directivele 68/360 și 73/148 de prezentarea unei vize valabile. În plus, după cum reiese din punctul 78 din prezenta hotărâre, o măsură de îndepărtare de pe teritoriu numai

pentru motivul expirării vizei ar constitui o sancțiune evident disproporționată în raport cu gravitatea încălcării dispozițiilor naționale privind controlul străinilor.

91. Prin urmare, este necesar să se răspundă la cea de-a treia întrebare preliminară că articolul 3 și articolul 4 alineatul (3) din Directiva 68/360, articolele 3 și 6 din Directiva 73/148 și articolul 3 alineatul (3) din Directiva 64/221 trebuie interpretate în sensul că un stat membru nu poate să refuze eliberarea unui permis de ședere unui resortisant al unei țări terțe, căsătorit cu un resortisant al unui stat membru, care a intrat legal pe teritoriul acestui stat membru sau să ia împotriva acestuia o măsură de îndepărtare de pe teritoriu, numai pentru motivul că viza acestuia a expirat înainte să solicite un permis de ședere.

### **Cu privire la a patra întrebare**

#### *Observații prezentate Curții*

92. MRAX subliniază că dispozițiile articolelor 8 și 9 din Directiva 64/221 au fost transpuse în dreptul belgian prin articolele 44 și 64 din Legea din 15 decembrie 1980. Cu toate acestea, practica administrativă actuală a statului belgian refuză resortisanților din țări terțe, căsătoriți cu resortisanți ai statelor membre, care nu dețin viză sau a căror viză a expirat, dreptul de a introduce cererea de revizuire prevăzută la articolele 44 și 64 din Legea din 15 decembrie 1980 atunci când fac obiectul unei decizii de refuzare a eliberării unui permis de ședere sau al unei decizii de îndepărtare. Acestor persoane li se permite numai să introducă o acțiune în suspendare și în anulare a deciziilor respective în fața Conseil d'État, care se limitează la verificarea legalității deciziei în cauză, fără să poată verifica dacă decizia este adecvată în ceea ce privește faptele și circumstanțele cauzei. În consecință, practica administrativă belgiană nu respectă cerințele dreptului comunitar.
93. Potrivit statului belgian, dispozițiile articolelor 8 și 9 din Directiva 64/221, care prevăd posibilitatea pentru resortisantul unei țări terțe de a sesiza autoritatea competentă a statului membru menționată la articolul 9 alineatul (1), atunci când solicită eliberarea primului permis de ședere sau face obiectul unei îndepărtări înainte de eliberarea acestui permis, nu se aplică în cazul în care persoana în cauză nu a intrat legal pe teritoriul statului membru respectiv.
94. Astfel, articolul 1 alineatul (2) din Directiva 64/221 își limitează domeniul de aplicare la membrii familiei resortisantului unui stat membru care îndeplinesc condițiile regulamentelor și directivelor adoptate în acest domeniu. Soțul/soția unui resortisant al unui stat membru care nu deține un document de identitate sau viză ori a cărui viză a expirat nu îndeplinește condițiile enunțate la articolele 3 și 4 din Directiva 68/360 și din Regulamentul nr. 2317/95.
95. Guvernul austriac consideră că o decizie de îndepărtare de pe teritoriu nu poate fi pusă în aplicare, cu excepția unei urgențe absolute, în ceea ce privește o persoană protejată de dreptul comunitar, înainte ca aceasta din urmă să fie în măsură să epuizeze căile de atac a căror exercitare îi este garantată prin articolele 8 și 9 din Directiva 64/221 (Hotărârea Royer, menționată anterior și Hotărârea din 22 mai 1980, Santillo, cauza 131/79, Rec., p. 1585).
96. Cu toate acestea, în cazul în care ordinea juridică belgiană condiționează intrarea și șederea resortisanților din țări terțe, membri ai familiei unui resortisant al unui stat membru, de prezentarea unui pașaport sau a unei cărți de identitate valabile, precum și de o viză, este

legitim să nu se recunoască membrului familiei care a intrat ilegal pe teritoriul Belgiei dreptul de a se adresa autorității competente în sensul articolului 9 alineatul (1) din Directiva 64/221.

97. Pe de altă parte, având în vedere articolul 3 alineatul (3) din Directiva 64/221, membrul familiei ar trebui să beneficieze de recursul prevăzut la articolul 9 din aceeași directivă atunci când a intrat legal pe teritoriul statului membru, dar cartea de identitate sau pașaportul care a permis intrarea și eliberarea permisului de ședere a expirat. Într-un asemenea caz, nu se justifică îndepărtarea de pe teritoriu.
98. Comisia susține că articolul 1 alineatul (2) din Directiva 64/221 se aplică resortisanților din țări terțe care sunt membri ai familiei unui resortisant al unui stat membru chiar dacă nu dețin viză sau dacă aceasta a expirat. Cu condiția ca legătura familială să fie stabilită, nu există îndoială că aceștia beneficiază de drepturile la recurs prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din Directiva 64/221.
99. În schimb, în lipsa unor documente de identitate, răspunsul ar trebui să fie același ca cel propus la prima întrebare. Astfel, statutul de soț al unui resortisant al unui stat membru trebuie să fie stabilit pentru ca protecția dreptului comunitar să se aplice.

#### *Răspunsul Curții*

100. Este necesar să se constate că articolul 9 alineatul (2) din Directiva 64/221 are ca obiect asigurarea unei garanții procedurale minime pentru persoanele cărora li se refuză primul permis de ședere sau care sunt afectate de o măsură de îndepărtare înainte de orice eliberare a unui asemenea permis în unul din cele trei cazuri definite la articolul 9 alineatul (1). În cazul în care căile de atac jurisdicționale împotriva măsurilor administrative se referă numai la legalitatea deciziei, intervenția autorității competente trebuie să permită efectuarea unei examinări a faptelor și a circumstanțelor, inclusiv a elementelor care justifică măsura preconizată, înainte ca decizia să fie adoptată definitiv (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 17 iunie 1997, Shingara și Radiom, cauzele conexe C-65/95 și C-111/95, Rec., p. I-3343, punctele 34 și 37).
101. Dispozițiile articolului 9 din Directiva 64/221, care sunt complementare celor privind sistemul căilor de atac jurisdicționale menționate la articolul 8 din aceeași directivă și care sunt destinate să atenueze deficiențele acestor căi de atac (a se vedea, în special, Hotărârea din 5 martie 1980, Pecastaing, cauza 98/79, Rec., p. 691, punctele 15 și 20), presupun, în ceea ce privește domeniul lor de aplicare personal, o interpretare vastă. Într-adevăr, în domeniul dreptului comunitar, cerința unui control jurisdicțional al oricărei decizii a unei autorități naționale constituie un principiu general care decurge din tradițiile constituționale comune statelor membre și care este consacrat prin convenție în articolele 6 și 13 (Hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens și alții, cauza 222/86, Rec., p. 4097, punctul 14; Hotărârea din 3 decembrie 1992, Oleificio Borelli/Comisia, cauza C-97/91, Rec., p. I-6313, punctul 14 și Hotărârea din 11 ianuarie 2001, Siples, cauza C-226/99, Rec., p. I-277, punctul 17).
102. Prin urmare, contrar tezei susținute de către statul belgian, orice soț străin al unui resortisant al unui stat membru care pretinde că îndeplinește condițiile necesare pentru a intra sub incidența protecției acordate prin Directiva 64/221 beneficiază de garanțiile procedurale minime prevăzute la articolul 9 din această directivă, chiar dacă nu dispune de un document de

identitate sau dacă, având obligația de a deține viză, a intrat pe teritoriul statului membru fără viză sau a rămas aici după expirarea vizei sale.

103. În afară de aceasta, excluderea dreptului de a beneficia de garanțiile procedurale respective în cazul absenței documentului de identitate sau a vizei ori în cazul expirării unuia dintre aceste documente ar face ca aceste garanții să fie în mare parte ineficiente.

104. Prin urmare, este necesar să se răspundă la cea de-a patra întrebare preliminară că articolul 1 alineatul (2) și articolul 9 alineatul (2) din Directiva 64/221 trebuie interpretate în sensul că un soț străin al unui resortisant al unui stat membru are dreptul de a prezenta autorității competente menționate la articolul 9 alineatul (1) o decizie de refuzare a eliberării primului permis de ședere sau o decizie de îndepărtare înainte de orice eliberare a unui asemenea permis, inclusiv atunci când nu dispune de un document de identitate sau când, având obligația de a deține viză, a intrat pe teritoriul statului membru fără viză sau a rămas aici după expirarea vizei sale.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

105. Cheltuielile efectuate de guvernul austriac și de Comisie, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. 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 Conseil d'État, prin hotărârea din 23 noiembrie 1999, declară:

- 1) Articolul 3 din Directiva 68/360/CEE a Consiliului din 15 octombrie 1968 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora, articolul 3 din Directiva 73/148/CEE a Consiliului din 21 mai 1973 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru resortisanții statelor membre referitor la stabilirea și prestarea de servicii, precum și Regulamentul (CE) nr. 2317/95 al Consiliului din 25 septembrie 1995 de stabilire a țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să aibă viză la trecerea frontierelor externe ale statelor membre, citite având în vedere principiul proporționalității, trebuie interpretate în sensul că un stat membru nu poate returna la frontieră un resortisant al unei țări terțe, căsătorit cu un resortisant al unui stat membru, care încearcă să intre pe teritoriul acestuia fără să dețină o carte de identitate sau un pașaport valabil sau, după caz, o viză, atunci când soțul respectiv este în măsură să-și dovedească identitatea, precum și legătura conjugală și în cazul în care nu există elemente care stabilesc că acesta reprezintă un pericol pentru ordinea publică, siguranța publică sau sănătatea publică în sensul articolului 10 din Directiva 68/360 și al articolului 8 din Directiva 73/148.**

- 2) **Articolul 4 din Directiva 68/360 și articolul 6 din Directiva 73/148 trebuie interpretate în sensul că nu permit unui stat membru să refuze eliberarea unui permis de ședere și să ia o măsură de îndepărtare împotriva resortisantului unei țări terțe, care este în măsură să-și dovedească identitatea și căsătoria cu un resortisant al unui stat membru, numai pentru motivul că a intrat ilegal pe teritoriul statului membru respectiv.**
- 3) **Articolul 3 și articolul 4 alineatul (3) din Directiva 68/360, articolele 3 și 6 din Directiva 73/148 și articolul 3 alineatul (3) din Directiva 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 trebuie interpretate în sensul că un stat membru nu poate să refuze eliberarea unui permis de ședere unui resortisant al unei țări terțe, căsătorit cu un resortisant al unui stat membru, care a intrat legal pe teritoriul acestui stat membru sau să ia împotriva acestuia o măsură de îndepărtare de pe teritoriu, numai pentru motivul că viza acestuia a expirat înainte să solicite un permis de ședere.**
- 4) **Articolul 1 alineatul (2) și articolul 9 alineatul (2) din Directiva 64/221 trebuie interpretate în sensul că un soț străin al unui resortisant al unui stat membru are dreptul de a prezenta autorității competente menționate la articolul 9 alineatul (1) o decizie de refuzare a eliberării primului permis de ședere sau o decizie de îndepărtare înainte de orice eliberare a unui asemenea permis, inclusiv atunci când nu dispune de un document de identitate sau când, având obligația de a deține viză, a intrat pe teritoriul statului membru fără viză sau a rămas aici după expirarea vizei sale.**

Rodríguez Iglesias

Colneric

von Bahr

Gulmann

Edward

Puissochet

Wathelet

Schintgen

Cunha Rodrigues

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, la 25 iulie 2002.

Grefier  
R. Grass

Președinte  
G. C. Rodríguez Iglesias