HOTĂRÂREA CURȚII (marea cameră)

23 noiembrie 2010 *

În cauza C-145/09,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Germania), prin decizia din 9 aprilie 2009, primită de Curte la 24 aprilie 2009, în procedura

Land Baden-Württemberg

împotriva

Panagiotis Tsakouridis,

* Limba de procedură: germana.

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues (raportor), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, D. Šváby, președinți de cameră, domnii A. Rosas, J. Malenovský, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen și doamna M. Berger, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,
grefier: domnul B. Fülöp, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 20 aprilie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Land Baden-Württemberg, de domnul M. Schenk, în calitate de agent;

— pentru domnul Tsakouridis, de K. Frank, Rechtsanwalt;

— pentru guvernul german, de domnii M. Lumma, J. Möller și C. Blaschke, în calitate de agenți;

— pentru guvernul belgian, de doamna L. Van den Broeck, în calitate de agent;

— pentru guvernul danez, de doamna B. Weis Fogh, în calitate de agent;

— pentru guvernul eston, de domnul L. Uibo, în calitate de agent;

— pentru guvernul maghiar, de doamna R. Somssich, de domnul M. Fehér și de doamna K. Veres, în calitate de agenți;

— pentru guvernul austriac, de domnul E. Riedl, în calitate de agent;

— pentru guvernul polonez, de domnul M. Dowgielewicz, în calitate de agent;

— pentru guvernul Regatului Unit, de domnul L. Seeboruth și de doamna I. Rao, în calitate de agenți, asistați de doamna K. Beal, barrister;

— pentru Comisia Europeană, de doamnele D. Maidani și S. Grünheid, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 8 iunie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 16 alineatul (4) și a articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, rectificări în JO L 229, p. 35, și în JO 2005, L 197, p. 34, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Land Baden-Württemberg, pe de o parte, și domnul Tsakouridis, cetățean grec, pe de altă parte, având ca obiect decizia acestui land prin care s-a constatat pierderea de către domnul Tsakouridis a dreptului de intrare și de ședere pe teritoriul Republicii Federale Germania și amenințarea cu emiterea unei decizii de expulzare împotriva sa.

Cadrul juridic

Directiva 2004/38

3 În considerentul (3) al Directivei 2004/38 se menționează:

„Cetățenia Uniunii ar trebui să constituie statutul fundamental al resortisanților din statele membre, dacă aceștia își exercită dreptul la liberă circulație și ședere. Este, așadar, necesar să se codifice și să se revizuiască instrumentele comunitare existente care tratează în mod separat lucrătorii care desfășoară activități salariate, cei care desfășoară activități independente, precum și studenții și alte persoane inactive, în scopul simplificării și întăririi dreptului la liberă circulație și ședere pentru toți cetățenii Uniunii."

4 Potrivit considerentului (22) al acestei directive:

„Tratatul permite introducerea de restrângeri ale dreptului de liberă circulație și de ședere liberă pentru motive ce țin de ordinea publică, siguranța publică sau sănătatea publică. Pentru a se asigura o definire mai strictă a condițiilor și garanțiilor procedurale sub rezerva cărora cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora li se poate refuza dreptul de intrare sau pot fi expulzați, prezenta directivă ar trebui să înlocuiască Directiva 64/221/CEE a Consiliului din 25 februarie 1964 privind coordonarea măsurilor speciale referitoare la circulația și șederea străinilor, justificate de motive

de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică [(JO 56, p. 850), astfel cum a fost modificată prin Directiva 75/35/CEE a Consiliului din 17 decembrie 1974 (JO 1975, L 14, p. 14)]."

5 Conform considerentelor (23) și (24) ale Directivei 2004/38:

„(23) Expulzarea cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor lor din motive de ordine publică sau de siguranță publică este o măsură care poate afecta grav persoanele care, folosindu-se de drepturile și de libertățile conferite prin [T]ratat[ul CE], s-au integrat în mod real în statul membru gazdă. Domeniul de aplicare al unor asemenea măsuri trebuie prin urmare să fie restrâns, în conformitate cu principiul proporționalității, pentru a se ține seama de gradul de integrare al persoanelor în cauză, de durata ședерii acestora în statul membru gazdă, de vârsta, de starea lor de sănătate, de situația lor familială și economică, precum și de legăturile lor cu țara de origine.

(24) În consecință, cu cât este mai mare gradul de integrare al cetățenilor Uniunii și al membrilor familiilor lor în statul membru gazdă, cu atât ar trebui să fie mai mare gradul lor de protecție împotriva expulzării. O măsură de expulzare îndreptată împotriva unor cetățeni ai Uniunii care au locuit mulți ani pe teritoriul statului membru gazdă și, în special, dacă s-au născut și și-au avut reședința acolo întreaga lor viață, ar trebui să se ia numai în împrejurări excepționale, pentru motive imperative ce țin de siguranța publică. De asemenea, astfel de împrejurări excepționale ar trebui avute în vedere și în cazul unei măsuri de expulzare luate împotriva unor minori, pentru a se proteja legăturile acestora cu familia, în conformitate cu Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului, încheiată la 20 noiembrie 1989."

6 Articolul 16 din această directivă prevede:

„(1) Cetățenii Uniunii care și-au avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani dobândesc dreptul de ședere permanentă pe teritoriul acestuia. Acest drept nu face obiectul condițiilor prevăzute la capitolul III.

[…]

(3) Continuitatea șederii nu este afectată de absențe temporare care nu depășesc un total de șase luni pe an sau de absențe de durată mai lungă în vederea îndeplinirii serviciului militar obligatoriu ori de o absență de maximum douăsprezece luni consecutive determinată de motive importante, precum sarcina și nașterea, boli grave, studiile sau formare profesională ori detașarea în alt stat membru sau într-o țară terță.

(4) Odată dobândit, dreptul de ședere permanentă se pierde numai în cazul unei absențe din statul membru gazdă pe o perioadă care depășește doi ani consecutivi."

7 Articolul 27 alineatele (1) și (2) din directiva menționată stabilește:

„(1) Sub rezerva dispozițiilor prezentului capitol, statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii și a membrilor lor de familie,

indiferent de cetățenie, pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică. Aceste motive nu pot fi invocate în scopuri economice.

(2) Măsurile luate din motive de ordine publică sau siguranță publică respectă principiul proporționalității și se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză. Condamnările penale anterioare nu pot justifica în sine luarea unor asemenea măsuri.

Conduita persoanei în cauză trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății. Nu pot fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt legate de considerații de prevenție generală."

8 Potrivit articolului 28 din aceeași directivă:

„(1) Înainte de a lua o decizie de expulzare de pe teritoriul său din motive de ordine publică sau siguranță publică, statul membru gazdă ia în considerare diverși factori precum durata ședерii individului respectiv pe teritoriul său, vârsta acestuia, starea lui de sănătate, situația sa familială și economică, integrarea sa socială și culturală în statul membru gazdă și legăturile sale cu țara de origine.

(2) Statul membru gazdă nu poate lua o decizie de expulzare împotriva unui cetățean al Uniunii sau a membrilor familiei sale, indiferent de cetățenie, care au dobândit dreptul de ședere permanentă pe teritoriul său, cu excepția cazurilor în care există motive imperative [a se citi «motive grave»] de ordine publică sau siguranță publică.

(3) Nu se poate lua o decizie de expulzare împotriva cetățenilor Uniunii, indiferent de cetățenia acestora, cu excepția cazului în care decizia se bazează pe motive imperative de siguranță publică definite de statele membre, dacă aceștia:

(a) și-au avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori sau

(b) sunt minori, cu excepția cazului în care expulzarea este în interesul copilului, în conformitate cu Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului, încheiată la 20 noiembrie 1989."

9 Articolul 32 alineatul (1) din Directiva 2004/38 prevede:

„Persoanele care fac obiectul unei decizii de interzicere a intrării pe teritoriu pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică pot prezenta o cerere pentru ridicarea interdicției după o perioadă de timp rezonabilă, în funcție de împrejurări și, în orice caz, după trei ani de la executarea hotărârii definitive de interzicere a intrării care a fost pronunțată în mod valabil în conformitate cu dreptul comunitar,

prezentând probe ce atestă că s-a produs o schimbare efectivă a împrejurărilor care au justificat decizia de interzicere a intrării pronunțată împotriva lor.

Statul membru în cauză ia o decizie privind această cerere în termen de șase luni de la prezentarea acesteia."

Reglementarea națională

10 Articolul 6 din Legea privind libera circulație a cetățenilor Uniunii (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) din 30 iulie 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), astfel cum a fost modificată prin Legea de modificare a Legii privind poliția federală și a altor legi (Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze) din 26 februarie 2008 (BGBl. 2008 I, p. 215, denumită în continuare „FreizügG/EU"), prevede:

„(1) Sub rezerva articolului 5 alineatul (5), nu se poate constata pierderea dreptului prevăzut la articolul 2 alineatul (1), nu se poate confisca certificatul privind dreptul de ședere de drept comunitar sau de ședere permanentă și nu se poate revoca permisul de ședere sau permisul de ședere permanentă decât pentru motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică [articolul 39 alineatul (3) și articolul 46 alineatul (1) din tratat]. Intrarea pe teritoriu poate fi de asemenea refuzată pentru motivele indicate mai sus. Nu se poate constata existența unui motiv de sănătate publică decât în cazul în care boala survine în cursul primelor trei luni de la momentul intrării.

(2) O condamnare penală nu este suficientă ca atare pentru a justifica măsurile sau deciziile menționate la alineatul (1). Numai condamnările penale care nu au fost încă radiate din registrul central pot fi luate în considerare și numai în măsura în care împrejurările care stau la baza lor sunt expresia unui comportament personal ce reprezintă o amenințare reală pentru ordinea publică. Trebuie să fie vorba despre o amenințare efectivă și suficient de gravă care vizează un interes fundamental al societății.

(3) În vederea pronunțării unei decizii potrivit alineatului (1), trebuie să se țină seama în special de durata ședерii persoanei în cauză în Germania, de vârsta sa, de starea sa de sănătate, de situația sa familială și economică, de integrarea sa socială și culturală în Germania, precum și de intensitatea legăturilor sale cu țara sa de origine.

(4) Nu se poate face o constatare potrivit alineatului (1), după dobândirea unui drept de ședere permanentă, decât pentru motive grave.

(5) În ceea ce privește cetățenii Uniunii și membrii lor de familie care s-au stabilit pe teritoriul federal în cei zece ani anteriori și în ceea ce îi privește pe minori, constatarea la care se referă dispozițiile alineatului (1) nu poate avea la bază decât motive imperative de siguranță publică. Această regulă nu se aplică minorilor atunci când pierderea dreptului de ședere este necesară în interesul copilului. Nu există motive imperative de siguranță publică decât dacă persoana în cauză a fost condamnată, printr-o hotărâre care a dobândit autoritate de lucru judecat, pentru una sau mai multe infracțiuni comise cu intenție, la o pedeapsă privativă de libertate sau la o pedeapsă pentru delincvență juvenilă de cel puțin cinci ani sau dacă prin ultima condamnare definitivă s-a dispus măsura de siguranță a internării, atunci când este amenințată securitatea Republicii Federale Germania sau dacă persoana în cauză reprezintă o amenințare teroristă.

[…]”

Acțiunea principală și întrebările preliminare

11 Domnul Tsakouridis s-a născut în Germania la 1 martie 1978. În anul 1996, acesta a obținut în Germania o diplomă de absolvire a studiilor secundare. Din luna octombrie 2001, domnul Tsakouridis dispune de un permis de ședere nelimitată în acest stat membru. Din luna martie 2004 până la jumătatea lunii octombrie 2004, domnul Tsakouridis a exploatat un stand de clătite în Insula Rodos, în Grecia. Ulterior s-a întors în Germania, unde a lucrat începând cu luna decembrie 2004. La jumătatea lunii octombrie 2005 a plecat din nou în Insula Rodos și a reluat exploatarea standului de clătite. La 22 noiembrie 2005, Amtsgericht Stuttgart a emis un mandat internațional de arestare împotriva domnului Tsakouridis. La 19 noiembrie 2006, acesta a fost arestat la Rodos și ulterior a fost transferat în Germania, la 19 martie 2007.

12 Antecedentele penale ale domnului Tsakouridis sunt următoarele. Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt l-a condamnat la plata mai multor amenzi, și anume, la 14 octombrie 1998, pentru deținerea unui obiect interzis, la 15 iunie 1999, pentru loviri și vătămări corporale grave și la 8 februarie 2000, pentru săvârșirea infracțiunii de vătămare corporală cu intenție în concurs cu infracțiunea de constrângere. În plus, Amtsgericht Stuttgart l-a condamnat pe domnul Tsakouridis, la 5 septembrie 2002, la plata unei amenzi pentru săvârșirea infracțiunilor de constrângere și de vătămare corporală cu intenție. În sfârșit, domnul Tsakouridis a fost condamnat, la 28 august 2007, de Landgericht Stuttgart pentru comerț ilegal în grup organizat cu cantități importante de stupefiante, constituit din opt acte de executare, la o pedeapsă de șase ani și șase luni de închisoare.

13 Prin decizia din 19 august 2008, Regierungspräsidium Stuttgart, după ce l-a audiat pe domnul Tsakouridis, a constatat pierderea de către acesta a dreptului de intrare și de ședere pe teritoriul german și i-a pus în vedere faptul că putea face obiectul unei măsuri de expulzare în Grecia, fără a stabili un termen pentru plecarea voluntară. Ca motivare, Regierungspräsidium Stuttgart arată că, prin hotărârea pronunțată de Landgericht Stuttgart la 28 august 2007, pragul de cinci ani de închisoare a fost depășit,

astfel încât măsurile în cauză sunt justificate de „motive imperative de siguranță publică” în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 și al articolului 6 alineatul (5) din FreizügG/EU.

14 Potrivit aprecierii Regierungspräsidium Stuttgart, comportamentul personal al domnului Tsakouridis reprezintă o amenințare reală pentru ordinea publică. Infracțiunile pe care le-a săvârșit în materie de trafic de stupefiante ar fi foarte grave și ar exista un risc concret de recidivă. Domnul Tsakouridis ar fi fost în mod evident dispus să participe la comerțul ilegal cu stupefiante din motive financiare. Ar fi fost indiferent la problemele cauzate de acest comerț persoanelor dependente de droguri și societății în general. Ar exista un interes fundamental al societății de a combate în mod eficace, prin toate mijloacele disponibile, criminalitatea legată de traficul de stupefiante, deosebit de periculoasă din punct de vedere social.

15 Regierungspräsidium Stuttgart observă, pe de altă parte, că domnul Tsakouridis nu avea intenția sau nu era în măsură să respecte ordinea juridică existentă. Acesta ar fi săvârșit faptele cu o intenție infracțională foarte clară. Un eventual comportament ireproșabil în cursul executării pedepsei nu ar permite să se concluzioneze că lipsește riscul de recidivă. Întrucât condițiile de aplicare a articolului 6 din FreizügG/EU ar fi îndeplinite, decizia ar intra în sfera puterii de apreciere a autorităților. Interesul personal al domnului Tsakouridis de a nu își pierde dreptul de intrare și de ședere având în vedere durata șederii sale legale îndelungate în Germania nu ar prima asupra interesului public prevalent de a combate criminalitatea legată de traficul de stupefiante. Probabilitatea ca acesta să comită noi infracțiuni ar fi foarte mare.

16 În opinia Regierungspräsidium Stuttgart, dat fiind că în cursul ultimilor ani domnul Tsakouridis a petrecut mai multe luni pe teritoriul statului său membru de origine, este puțin probabil să întâmpine dificultăți de integrare după îndepărtarea sa de pe teritoriul german. Riscul de recidivă ar justifica de asemenea atingerea adusă dreptului său de acces liber, ca cetățean al Uniunii, la piața muncii din Germania. Nu ar exista niciun mijloc mai puțin constrângător și nici la fel de adecvat ca măsurile dispuse, iar acestea nu ar aduce atingere unor mijloace de existență economice deja stabilite.

17 Având în vedere gravitatea infracțiunilor constatate, atingerea adusă vieții private și de familie a domnului Tsakouridis ar fi justificată în interesul superior al protejării ordinii publice și al prevenirii altor infracțiuni, în sensul articolului 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, fără a putea fi identificate interese private și familiale echivalente care ar impune renunțarea din motive de proporționalitate la măsura expulzării.

18 La 17 septembrie 2008, domnul Tsakouridis a formulat o acțiune la Verwaltungsgericht Stuttgart împotriva deciziei pronunțate de Regierungspräsidium Stuttgart la 19 august 2008, invocând faptul că cea mai mare parte a familiei sale locuiește în Germania. În plus, din hotărârea pronunțată de Landgericht Stuttgart la 28 august 2007 ar reieși că acesta nu era decât un membru subaltern al grupului organizat. Având în vedere că a crescut în Germania și că a urmat școala în această țară, nu ar exista niciun pericol în sensul articolului 6 alineatul (1) din FreizügG/EU. De asemenea, acesta ar întreține relații strânse cu tatăl său, care locuiește în Germania și îl vizitează regulat la închisoare. Domnul Tsakouridis s-ar fi prezentat de bunăvoie la poliție, ceea ce ar demonstra că nu ar mai reprezenta un pericol pentru ordinea publică după executarea pedepsei, astfel încât constatarea decăderii sale din dreptul de intrare și de ședere pe teritoriul german ar fi disproporționată. În sfârșit, mama acestuia, care ar locui

în prezent la fiica sa, în Australia, ar reveni, pentru a se instala definitiv împreună cu soțul său în Germania, în primăvara anului 2009.

19 Prin hotărârea din 24 noiembrie 2008, Verwaltungsgericht Stuttgart a anulat decizia pronunțată de Regierungspräsidium Stuttgart la 19 august 2008. Potrivit acestei instanțe, o condamnare penală nu este suficientă, ca atare, pentru a constitui temeiul decăderii din dreptul de intrare și de ședere al unui cetățean al Uniunii, decădere care presupune un risc grav, efectiv și suficient care amenință un interes fundamental al societății în sensul articolului 6 alineatul (2) din FreizügG/EU. La aceasta se adaugă faptul că, în cadrul transpunerii articolului 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38, decăderea din dreptul de intrare și de ședere în temeiul articolului 6 alineatul (1) din FreizügG/EU nu poate fi constatată într-un caz precum cel al domnului Tsakouridis, care a locuit mai mult de zece ani pe teritoriul german, decât în prezența unor motive imperative de siguranță publică, după cum rezultă din cuprinsul articolului 6 alineatul (5) prima teză din legea menționată. În această privință, Verwaltungsgericht Stuttgart arată că domnul Tsakouridis nu a pierdut dreptul de ședere permanentă din cauza perioadelor în care a locuit în Insula Rodos, întrucât articolul 6 alineatul (5) prima teză nu impune o ședere neîntreruptă în cursul ultimilor zece ani pe teritoriul german.

20 Verwaltungsgericht Stuttgart a decis că nu existau „motive imperative de siguranță publică", în sensul articolului 6 alineatul (5) ultima teză din FreizügG/EU, care să justifice o măsură de expulzare. Siguranța publică nu ar cuprinde decât securitatea internă și externă a unui stat membru și ar avea, în consecință, un conținut mai restrâns decât noțiunea de ordine publică, care ar cuprinde și ordinea penală internă. Depășirea pedepsei minime prevăzute la articolul 6 alineatul (5) ultima teză din FreizügG/EU nu ar permite să se concluzioneze că există motive imperative de siguranță publică în scopul aplicării unei măsuri de expulzare. Domnul Tsakouridis ar putea reprezenta un pericol important pentru ordinea publică, însă în niciun caz nu ar fi amenințate existența statului și a instituțiilor sale sau supraviețuirea populației. Astfel de elemente nici nu ar fi fost invocate de Regierungspräsidium Stuttgart.

21 Fiind sesizat cu judecarea apelului împotriva hotărârii pronunțate de Verwaltungsgericht Stuttgart la 24 noiembrie 2008, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Noțiunea «motive imperative de siguranță publică», utilizată la articolul 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38 [...], trebuie interpretată în sensul că numai amenințări deosebit de grave pentru securitatea externă sau internă a statului membru pot justifica o expulzare și că intră în sfera acestei securități numai existența statului și a instituțiilor sale esențiale, funcționarea acestora, supraviețuirea populației, precum și relațiile externe și conviețuirea în pace a popoarelor?

2) În ce condiții se pierde din nou protecția sporită împotriva expulzării, dobândită după o ședere de zece ani în statul membru gazdă în temeiul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38? În acest context, trebuie să se aplice prin analogie condiția referitoare la pierderea dreptului de ședere permanentă prevăzută la articolul 16 alineatul (4) din această directivă?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare și la întrebarea privind aplicabilitatea prin analogie a articolului 16 alineatul (4) din Directiva 2004/38, protecția sporită împotriva expulzării se pierde prin simpla trecere a timpului, independent de motivele care au determinat absența?

4) Tot astfel, în cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare și la întrebarea privind aplicabilitatea prin analogie a articolului 16 alineatul (4) din Directiva 2004/38, returnarea forțată în statul membru gazdă în cadrul unor cercetări penale, înainte de expirarea termenului de doi ani, este de natură să mențină protecția

sporită împotriva expulzării chiar dacă, în urma returnării, libertățile fundamentale nu pot fi exercitate o perioadă îndelungată?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la a doua, la a treia și la a patra întrebare

22 Prin intermediul celei de a doua, al celei de a treia și al celei de a patra întrebări, care trebuie examinate mai întâi, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească în ce măsură absențele de pe teritoriul statului membru gazdă în perioada menționată la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, și anume, în cursul celor zece ani anteriori deciziei de expulzare a persoanei în cauză, o împiedică pe aceasta să beneficieze de protecția sporită prevăzută la această dispoziție.

23 Potrivit jurisprudenței Curții, Directiva 2004/38 urmărește să faciliteze exercitarea dreptului fundamental și individual la liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre care este conferit în mod direct cetățenilor Uniunii prin tratat și are ca obiect în special întărirea dreptului menționat, astfel încât cetățenii respectivi nu pot avea în temeiul acestei directive mai puține drepturi decât în temeiul actelor de drept derivat pe care aceasta le modifică sau le abrogă (a se vedea Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții, C-127/08, Rep., p. I-6241, punctele 59 și 82, precum și Hotărârea din 7 octombrie 2010, Lassal, C-162/09, Rep., p. I-9217, punctul 30).

24 Din cuprinsul considerentului (23) al Directivei 2004/38 reiese că expulzarea cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor lor din motive de ordine publică sau de siguranță publică poate afecta grav persoanele care, folosindu-se de drepturile și de libertățile conferite prin tratat, s-au integrat în mod real în statul membru gazdă.

25 Acesta este motivul pentru care, după cum rezultă din cuprinsul considerentului (24) al Directivei 2004/38, aceasta instaurează un regim de protecție împotriva măsurilor de expulzare întemeiat pe gradul de integrare al persoanelor în cauză în statul membru gazdă, astfel încât, cu cât este mai mare gradul de integrare al cetățenilor Uniunii și al membrilor familiilor lor în statul membru gazdă, cu atât ar trebui să fie mai mare gradul lor de protecție împotriva expulzării.

26 Din această perspectivă, articolul 28 alineatul (1) din directiva menționată prevede, în termeni generali, că, înainte de a lua o decizie de expulzare de pe teritoriul său din motive de ordine publică sau de siguranță publică, statul membru gazdă ia în considerare diverși factori, precum durata ședерii individului respectiv pe teritoriul său, vârsta acestuia, starea lui de sănătate, situația sa familială și economică, integrarea sa socială și culturală în statul membru gazdă și legăturile sale cu țara de origine.

27 Potrivit alineatului (2) al aceluiași articol, un cetățean al Uniunii sau membrii familiei sale, indiferent de cetățenie, care au dobândit dreptul de ședere permanentă pe teritoriul statului membru gazdă potrivit articolului 16 din directiva menționată nu pot face obiectul unei decizii de expulzare de pe teritoriul său, „cu excepția cazurilor în care există motive grave de ordine publică sau de siguranță publică”.

28 În ceea ce îi privește pe cetățenii Uniunii care au avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori, articolul 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38 întărește considerabil protecția împotriva măsurilor de expulzare, prevăzând că nu se poate lua o astfel de măsură decât în cazul în care decizia se bazează pe „motive imperative de siguranță publică definite de statele membre”.

29 Or, articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 impune condiția prezenței persoanei în cauză pe teritoriul statului membru respectiv o perioadă de zece ani anterioară măsurii de expulzare pentru a putea beneficia de protecția sporită, însă nu cuprinde nicio mențiune privind împrejurările care pot determina întreruperea perioadei de ședere de zece ani necesară în vederea dobândirii dreptului la protecție sporită împotriva expulzării prevăzut la această dispoziție.

30 Pornind de la premisa potrivit căreia, asemenea dreptului de ședere permanentă, protecția sporită se dobândește după o ședere de o anumită durată în statul membru gazdă și ulterior poate fi pierdută, instanța de trimitere consideră posibilă aplicarea prin analogie a criteriilor prevăzute la articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2004/38.

31 Deși este adevărat că în cadrul considerentelor (23) și (24) ale Directivei 2004/38 se prevede o protecție specială pentru persoanele care sunt integrate în mod real în statul membru gazdă, în special în cazul în care acestea s-au născut și au avut reședința de-a lungul întregii vieți în statul membru gazdă, nu este mai puțin adevărat că, având în vedere modul în care este formulat articolul 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38, criteriul decisiv este acela dacă cetățeanul Uniunii a avut reședința în acest stat membru în cei zece ani anteriori deciziei de expulzare.

32 În ceea ce privește întrebarea în ce măsură absențele de pe teritoriul statului membru gazdă în perioada menționată la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, și anume, în cursul celor zece ani anteriori deciziei de expulzare a persoanei în cauză, o împiedică pe aceasta să beneficieze de protecția sporită, trebuie ca de fiecare dată să se facă o apreciere globală a situației persoanei în cauză la momentul precis în care se pune problema expulzării.

33 Autoritățile naționale competente să aplice articolul 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38 au obligația de a lua în considerare toate aspectele relevante în fiecare caz în parte, în special durata fiecărei absențe a persoanei în cauză din statul membru gazdă, durata cumulată și frecvența acestor absențe, precum și motivele care au determinato să părăsească acest stat membru. Astfel, este important să se verifice dacă aceste absențe implică deplasarea către un alt stat a centrului intereselor personale, familiale sau profesionale ale persoanei în cauză.

34 Împrejurarea că persoana în cauză a făcut obiectul unei returnări forțate în statul membru gazdă pentru a executa o pedeapsă cu închisoarea și timpul petrecut în detenție pot fi luate în considerare, împreună cu elementele enumerate la punctul anterior, în cadrul aprecierii globale necesare pentru a se determina dacă legăturile create anterior ca expresie a integrării în statul membru gazdă au fost rupte.

35 Este de competența instanței naționale să aprecieze dacă aceasta este situația în acțiunea principală. Dacă ar ajunge la concluzia că absențele domnului Tsakouridis de pe teritoriul statului membru gazdă nu sunt de natură să îl împiedice să beneficieze de protecția sporită, instanța națională ar trebui să examineze ulterior dacă decizia de expulzare este întemeiată pe motive imperative de siguranță publică în sensul articolului 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38.

36 Trebuie să se amintească faptul că, pentru a oferi instanței naționale un răspuns util care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată, Curtea poate fi determinată să ia în considerare norme de drept al Uniunii la care instanța națională nu a făcut trimitere în întrebările sale preliminare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2007, Gintec, C-374/05, Rep., p. I-9517, punctul 48).

37 În ipoteza în care s-ar concluziona că o persoană care se află în situația domnului Tsakouridis, care a dobândit dreptul de ședere permanentă în statul membru gazdă, nu îndeplinește condiția privind reședința prevăzută la articolul 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38, o măsură de expulzare ar putea, dacă este cazul, să fie justificată atunci când există „motive grave de ordine publică sau de siguranță publică", astfel cum prevede articolul 28 alineatul (2) din Directiva 2004/38.

38 Având în vedere considerațiile de mai sus, trebuie să se răspundă la a doua, la a treia și la a patra întrebare că articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 trebuie interpretat în sensul că, pentru a stabili dacă un cetățean al Uniunii a avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori deciziei de expulzare, criteriu decisiv pentru acordarea protecției sporite pe care această dispoziție o conferă, trebuie să se țină seama de toate aspectele relevante în fiecare caz, în special de durata fiecăreia dintre absențele persoanei în cauză din statul membru gazdă, de durata cumulată și de frecvența acestor absențe, precum și de motivele care au determinat persoana în cauză să părăsească acest stat membru și care sunt de natură să indice dacă aceste absențe implică sau nu implică deplasarea către un alt stat a centrului intereselor sale personale, familiale sau profesionale.

Cu privire la prima întrebare

39 Având în vedere răspunsul dat la a doua, la a treia și la a patra întrebare, prima întrebare trebuie înțeleasă în sensul că instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă și în ce măsură criminalitatea legată de traficul de stupefiante în grup organizat este de natură să intre în sfera noțiunii „motive imperative de siguranță publică", în cazul în care această instanță ar concluziona că cetățeanul Uniunii în cauză beneficiază de protecția conferită de articolul 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38, sau a noțiunii „motive grave de ordine publică sau de siguranță publică", în cazul în care concluzionează că cetățeanul respectiv beneficiază de protecția conferită de articolul 28 alineatul (2) din această directivă.

40 Din modul de redactare a articolului 28 din Directiva 2004/38, precum și din economia acestei dispoziții, astfel cum au fost amintite la punctele 24-28 din prezenta hotărâre, rezultă că, deoarece a supus orice măsură de expulzare în ipotezele prevăzute la articolul 28 alineatul (3) din această directivă condiției existenței unor „motive imperative" de siguranță publică, noțiune care este considerabil mai strictă decât cea de „motive grave" în sensul alineatului (2) al acestui articol, legiuitorul Uniunii a intenționat în mod evident să limiteze măsurile întemeiate pe alineatul (3) la „împrejurări excepționale", după cum se afirmă în considerentul (24) al directivei menționate.

41 Astfel, noțiunea „motive imperative de siguranță publică" presupune nu numai existența unei atingeri aduse siguranței publice, ci și ca o asemenea atingere să prezinte un nivel de gravitate deosebit de ridicat, exprimat prin sintagma „motive imperative".

42 Acesta este contextul în care trebuie interpretată și noțiunea „siguranță publică” din cuprinsul articolului 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38.

43 În materie de siguranță publică, Curtea a statuat că aceasta acoperă atât securitatea internă a unui stat membru, cât și securitatea sa externă (a se vedea în special Hotărârea din 26 octombrie 1999, Sirdar, C-273/97, Rec., p. I-7403, punctul 17, Hotărârea din 11 ianuarie 2000, Kreil, C-285/98, Rec., p. I-69, punctul 17, Hotărârea din 13 iulie 2000, Albore, C-423/98, Rec., p. I-5965, punctul 18, și Hotărârea din 11 martie 2003, Dory, C-186/01, Rec., p. I-2479, punctul 32).

44 Curtea a statuat de asemenea că atingerea adusă funcționării instituțiilor și a serviciilor publice esențiale, precum și supraviețuirea populației, ca și riscul unei perturbări grave a relațiilor externe sau a conviețuirii în pace a popoarelor ori atingerea adusă intereselor militare pot afecta siguranța publică (a se vedea Hotărârea din 10 iulie 1984, Campus Oil și alții, 72/83, Rec., p. 2727, punctele 34 și 35, Hotărârea din 17 octombrie 1995, Werner, C-70/94, Rec., p. I-3189, punctul 27, Hotărârea Albore, citată anterior, punctul 22, precum și Hotărârea din 25 octombrie 2001, Comisia/Grecia, C-398/98, Rec., p. I-7915, punctul 29).

45 Nu rezultă însă că obiective precum lupta împotriva criminalității legate de traficul de stupefiante în grup organizat ar fi în mod necesar excluse din noțiunea menționată.

46 Traficul de stupefiante în grup organizat reprezintă o formă de criminalitate difuză, dotată cu mijloace economice și operaționale impresionante și care dispune foarte adesea de conexiuni transnaționale. Având în vedere efectele devastatoare ale criminalității legate de acest trafic, Decizia-cadru 2004/757/JAI a Consiliului din 25 octombrie 2004 de stabilire a dispozițiilor minime privind elementele constitutive

ale infracțiunilor și sancțiunile aplicabile în domeniul traficului ilicit de droguri (JO L 335, p. 8, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 66) prevede, în considerentul (1), că traficul de droguri reprezintă o amenințare atât pentru sănătatea, pentru siguranța și pentru calitatea vieții cetățenilor Uniunii Europene, cât și pentru economia legală, pentru stabilitatea și pentru siguranța statelor membre.

47 Astfel, întrucât toxicomania reprezintă o suferință gravă pentru individ și un pericol economic și social pentru umanitate (a se vedea în acest sens, de exemplu, Hotărârea din 26 octombrie 1982, Wolf, 221/81, Rec., p. 3681, punctul 9, precum și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Aoulmi împotriva Franței din 17 ianuarie 2006, § 86), traficul de stupefiante în grup organizat ar putea prezenta un nivel de intensitate de natură să amenințe direct liniștea și siguranța fizică a ansamblului populației sau a unei părți importante a acesteia.

48 Trebuie să se adauge că la articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38 se subliniază că conduita persoanei în cauză trebuie să constituie o amenințare reală și prezentă la adresa unui interes fundamental al societății sau al statului membru în cauză, că existența unor condamnări penale anterioare nu poate justifica în sine luarea unor măsuri de ordine publică sau de siguranță publică și că nu pot fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt legate de considerații de prevenție generală.

49 În consecință, o măsură de expulzare trebuie să fie întemeiată pe examinarea individuală a cazului (a se vedea printre altele Hotărârea Metock și alții, citată anterior, punctul 74) și nu poate fi justificată de motive imperative de siguranță publică în sensul articolului 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38 decât dacă, ținând seama de gravitatea excepțională a amenințării, o asemenea măsură este necesară pentru protejarea intereselor pe care urmărește să le garanteze, cu condiția ca acest obiectiv să nu poată fi atins prin măsuri mai puțin stricte, luându-se în considerare durata ședерii

cetățeanului Uniunii în statul membru gazdă și în special consecințele negative grave pe care o asemenea măsură le poate avea asupra cetățenilor Uniunii care s-au integrat în mod real în statul membru gazdă.

50 Mai precis, în cadrul aplicării Directivei 2004/38, trebuie să se pună în balanță, pe de o parte, caracterul excepțional al amenințării privind siguranța publică reprezentate de comportamentul personal al persoanei în cauză, amenințare evaluată, dacă este cazul, la momentul la care va interveni decizia de expulzare (a se vedea în special Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri, C-482/01 și C-493/01, Rec., p. I-5257, punctele 77-79), în lumina, în special, a pedepselor ce pot fi aplicate și a celor efectiv aplicate, de gradul de implicare în activitatea infracțională, de amploarea prejudiciului și, dacă este cazul, de predispoziția pentru recidivă (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau, 30/77, Rec., p. 1999, punctul 29) și, de pe altă parte, riscul de a compromite reinserția socială a cetățeanului Uniunii în statul în care este în mod real integrat, reinserție care este nu numai în interesul acestuia din urmă, ci și în cel al Uniunii Europene în general, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 95 din concluzii.

51 Pedeapsa pronunțată trebuie luată în considerare ca element al acestui ansamblu de factori. O condamnare la o pedeapsă de cinci ani nu poate duce la o decizie de expulzare, astfel cum se prevede în legislația națională, fără a se ține seama de elementele descrise la punctul anterior, aspect pe care trebuie să îl verifice instanța națională.

52 În cadrul acestei evaluări, trebuie să se țină seama de drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte, în măsura în care nu pot fi invocate motive de interes general pentru a justifica o măsură națională care este de natură să constituie un obstacol în calea exercitării liberei circulații a persoanelor decât dacă măsura respectivă ține seama de asemenea drepturi (a se vedea în special Hotărârea Orfanopoulos și Oliveri, citată anterior, punctele 97-99), în special de dreptul la respectarea

vieții private și de familie astfel cum este prevăzut la articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și la articolul 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (a se vedea în special Hotărârea din 5 octombrie 2010, McB, C-400/10 PPU, Rep., p. I-8965, punctul 53, și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Maslov împotriva Austriei [GC] din 23 iunie 2008, *Recueil des arrêts et décisions*, 2008, § 61 și următoarele).

53 Pentru a aprecia dacă ingerința preconizată este proporțională cu scopul legitim urmărit, în cazul de față, protejarea siguranței publice, trebuie să se ia în considerare în special natura și gravitatea infracțiunii săvârșite, durata ședерii persoanei în cauză în statul membru gazdă, perioada care s-a scurs de la comiterea infracțiunii și conduita persoanei în cauză în această perioadă, precum și soliditatea legăturilor sociale, culturale și familiale cu statul membru gazdă. Fiind vorba despre un cetățean al Uniunii care a petrecut în mod legal cea mai mare parte, dacă nu întreaga sa copilărie și tinerețe în statul membru gazdă, ar trebui prezentate motive foarte solide pentru a justifica măsura de expulzare (a se vedea în acest sens în special Hotărârea Maslov împotriva Austriei, citată anterior, § 71-75).

54 În orice caz, întrucât Curtea a statuat că un stat membru poate, pentru a menține ordinea publică, să considere că utilizarea stupefiantelor constituie un pericol pentru societate de natură să justifice măsuri speciale împotriva străinilor care încalcă legislația privind drogurile (a se vedea Hotărârea din 19 ianuarie 1999, Calfa, C-348/96, Rec., p. I-11, punctul 22, precum și Hotărârea Orfanopoulos și Oliveri, citată anterior, punctul 67), trebuie să se concluzioneze că traficul de stupefiante în grup organizat intră, cu atât mai mult, în sfera noțiunii „ordine publică", astfel cum este menționată la articolul 28 alineatul (2) din Directiva 2004/38.

55 Este de competența instanței de trimitere să verifice, luând în considerare toate elementele sus-menționate, dacă comportamentul domnului Tsakouridis intră în sfera „motivelor grave de ordine publică sau de siguranță publică", în sensul articolului 28 alineatul (2) din Directiva 2004/38, sau în cea a „motivelor imperative de siguranță publică", în sensul articolului 28 alineatul (3) din aceasta, și dacă măsura de expulzare preconizată respectă condițiile menționate anterior.

56 Având în vedere considerațiile de mai sus, trebuie să se răspundă la prima întrebare că, în cazul în care instanța de trimitere concluzionează că cetățeanul Uniunii în cauză beneficiază de protecția conferită de articolul 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38, această dispoziție trebuie interpretată în sensul că lupta împotriva criminalității legate de traficul de stupefiante în grup organizat este de natură să intre în sfera noțiunii „motive imperative de siguranță publică" care pot justifica o măsură de expulzare a unui cetățean al Uniunii care a avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori. În cazul în care instanța de trimitere concluzionează că cetățeanul Uniunii în cauză beneficiază de protecția conferită de articolul 28 alineatul (2) din Directiva 2004/38, această dispoziție trebuie interpretată în sensul că lupta împotriva criminalității legate de traficul de stupefiante în grup organizat intră în sfera noțiunii „motive grave de ordine publică sau de siguranță publică".

Cu privire la cheltuielile de judecată

57 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

1) **Articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE, trebuie interpretat în sensul că, pentru a stabili dacă un cetățean al Uniunii a avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori deciziei de expulzare, criteriu decisiv pentru acordarea protecției sporite pe care această dispoziție o conferă, trebuie să se țină seama de toate aspectele relevante în fiecare caz, în special de durata fiecăreia dintre absențele persoanei în cauză din statul membru gazdă, de durata cumulată și de frecvența acestor absențe, precum și de motivele care au determinat persoana în cauză să părăsească acest stat membru și care sunt de natură să indice dacă aceste absențe implică sau nu implică deplasarea către un alt stat a centrului intereselor sale personale, familiale sau profesionale.**

2) **În cazul în care instanța de trimitere concluzionează că cetățeanul Uniunii în cauză beneficiază de protecția conferită de articolul 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38, această dispoziție trebuie interpretată în sensul că lupta împotriva criminalității legate de traficul de stupefiante în grup organizat este de natură să intre în sfera noțiunii „motive imperative de siguranță publică" care pot justifica o măsură de expulzare a unui cetățean al Uniunii care a avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori. În cazul în care instanța de trimitere concluzionează că cetățeanul Uniunii în cauză**

beneficiază de protecția conferită de articolul 28 alineatul (2) din Directiva 2004/38, această dispoziție trebuie interpretată în sensul că lupta împotriva criminalității legate de traficul de stupefiante în grup organizat intră în sfera noțiunii „motive grave de ordine publică sau de siguranță publică”.

Semnături