Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

13 iulie 2017*

„Trimitere preliminară – Cetățenia Uniunii – Dreptul de liberă circulație și de liberă ședere pe teritoriul statelor membre – Directiva 2004/38/CE – Articolul 27 alineatul (2) al doilea paragraf – Restrângere a dreptului de intrare și a dreptului de ședere pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică – Expulzare de pe teritoriu din motive de ordine publică sau siguranță publică – Conduită care constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății – Amenințare reală și prezentă – Noțiune – Cetățean al Uniunii care are reședința în statul membru gazdă în care execută o pedeapsă cu închisoarea pronunțată pentru sancționarea unor infracțiuni repetate de abuz sexual asupra minorilor”

În cauza C-193/16,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Curtea Superioară de Justiție din Țara Bascilor, Spania), prin decizia din 8 martie 2016, primită de Curte la 7 aprilie 2016, în procedura

E

împotriva

Subdelegación de Gobierno en Álava,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul L. Bay Larsen, președinte de cameră, și domnii M. Vilaras (raportor), J. Malenovský, M. Safjan și D. Šváby, judecători,

avocat general: domnul H. Saugmandsgaard Øe,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru guvernul spaniol, de V. Ester Casas, în calitate de agent;

— pentru guvernul belgian, de C. Pochet și de L. Van den Broeck, în calitate de agenți;

— pentru guvernul german, de K. Stranz și de T. Henze, în calitate de agenți;

— pentru guvernul estonian, de K. Kraavi-Käerdi, în calitate de agent;

* Limba de procedură: spaniola.

— pentru guvernul austriac, de G. Eberhard, în calitate de agent;

— pentru guvernul Regatului Unit, de S. Brandon și de C. Crane, în calitate de agenți, asistați de B. Lask, barrister;

— pentru Comisia Europeană, de E. Montaguti și de I. Martínez del Peral, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 27 alineatul (2) al doilea paragraf 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 2004, L 158, p. 77, rectificare în JO 2004, L 229, p. 35, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între E, pe de o parte, și Subdelegación del Gobierno en Álava (Subdelegația Guvernului în Álava, Spania), pe de altă parte, în legătură cu decizia acesteia din urmă prin care s-a dispus expulzarea lui E de pe teritoriul Regatului Spaniei, însoțită de o interdicție de intrare pe o perioadă de 10 ani, din motive de siguranță publică.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii Directiva 2004/38

3 Articolul 27 alineatele (1) și (2) din Directiva 2004/38 prevede:

„(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.”

4 Articolul 28 alineatul (3) din directiva menționată are următorul cuprins:

„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.”

5 Articolul 33 din aceeași directivă prevede:

„(1) Expulzarea poate fi dispusă de statul membru gazdă ca pedeapsă sau măsură accesorie a unei pedepse privative de libertate numai cu respectarea cerințelor prevăzute la articolele 27 […]

(2) În cazul în care decizia de expulzare menționată la alineatul (1) este pusă în executare după mai mult de doi ani de la emiterea sa, statul membru verifică dacă persoana respectivă continuă să constituie un pericol real și actual la adresa ordinii publice sau a siguranței publice și stabilește dacă de la data emiterii deciziei de expulzare s-a produs vreo schimbare efectivă a împrejurărilor.”

Dreptul spaniol

6 Articolul 10 din real decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Decretul regal nr. 240/2007 privind intrarea, libera circulație și șederea în Spania a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și ai altor state părți la Acordul privind Spațiul Economic European) din 16 februarie 2007 (BOE nr. 51 din 28 februarie 2007, p. 8558, denumit în continuare „Decretul regal nr. 240/2007”) prevede la alineatul 1:

„Sunt titulari ai dreptului de ședere cu caracter permanent cetățenii unui stat membru al Uniunii Europene sau ai unui stat parte la Acordul privind Spațiul Economic European și membrii familiei acestora care nu sunt resortisanți ai unuia dintre statele menționate și care au avut reședința legală în Spania pe o perioadă neîntreruptă de cinci ani. Acest drept nu este supus condițiilor prevăzute la capitolul III din prezentul decret regal.

[…]”

7 Articolul 15 din Decretul regal nr. 240/2007 prevede:

„1. Atunci când se impune din considerente de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică, pot fi adoptate oricare dintre măsurile următoare cu privire la cetățenii unui stat membru al Uniunii Europene sau ai unui alt stat parte la Acordul privind Spațiul Economic European ori cu privire la membrii familiei acestora:

[…]

c) dispunerea expulzării sau a returnării de pe teritoriul spaniol.

O decizie de expulzare a cetățenilor unui stat membru al Uniunii Europene sau ai unui alt stat parte la Acordul privind Spațiul Economic European ori a membrilor familiei acestora, indiferent de cetățenie, care au dobândit dreptul de ședere permanentă în Spania, poate fi emisă numai dacă există motive imperative de ordine publică sau de siguranță publică. De asemenea, înainte de emiterea unei decizii în acest sens, se au în vedere durata șederii individului respectiv, integrarea sa socială și culturală în Spania, vârsta acestuia, starea lui de sănătate, situația sa familială și economică și legăturile sale cu țara de origine.

[…]

4. În cazul în care decizia de expulzare este pusă în executare după mai mult de doi ani de la emiterea sa, autoritățile competente trebuie să stabilească și să verifice posibilele schimbări ale împrejurărilor care ar fi putut să se producă de la momentul emiterii deciziei de expulzare, precum și caracterul real al pericolului pe care îl constituie persoana respectivă la adresa ordinii publice sau a siguranței publice.

5. Măsurile prevăzute la alineatele 1-4 se adoptă în conformitate cu următoarele cerințe:

a) trebuie să se adopte în conformitate cu legislația privind ordinea publică și siguranța publică și cu normele administrative în vigoare în această materie;

b) pot fi revocate din oficiu sau la cererea părții atunci când nu mai există motivele care au stat la baza adoptării acestora;

c) nu pot fi adoptate în scopuri economice;

d) atunci când sunt adoptate din motive de ordine publică sau de siguranță publică, trebuie să fie întemeiate exclusiv pe conduita persoanei care face obiectul măsurilor, care, în orice caz, trebuie să reprezinte o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății, care să fie evaluată de organul competent în acest sens, în temeiul informațiilor furnizate de autoritățile polițienești, de parchetele sau de instanțele implicate în procedură. Condamnările penale anterioare nu pot justifica în sine luarea unor asemenea măsuri.

[…]”

Litigiul principal și întrebarea preliminară

8 E este resortisant italian. La 14 aprilie 2003, el a fost înregistrat în calitate de cetățean al Uniunii cu reședința în Spania.

9 La 13 noiembrie 2013, Subdelegația Guvernului în Álava a adoptat, în temeiul articolului 15 alineatul 1 litera c) din Decretul regal nr. 240/2007, o decizie prin care a dispus expulzarea lui E de pe teritoriul Regatului Spaniei, pentru motive de siguranță publică (denumită în continuare „decizia de expulzare”), însoțită de o interdicție de intrare pe o perioadă de 10 ani, cu motivarea că E fusese condamnat prin trei hotărâri definitive la 12 ani de închisoare pentru săvârșirea unor infracțiuni repetate de abuz sexual asupra minorilor, pedeapsă pe care acesta o executa într-un penitenciar.

10 E a formulat o acțiune împotriva acestei decizii la Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Vitoria-Gasteiz (Tribunalul de Contencios Administrativ nr. 3 din Vitoria-Gasteiz, Spania). La 12 septembrie 2014, instanța menționată a respins această acțiune, considerând că decizia de expulzare era motivată corespunzător, ținând seama, în special, de raportul psihologic întocmit de penitenciar, precum și de situația familială și economică a persoanei interesate în statul membru gazdă.

11 E a formulat apel împotriva acestei decizii la instanța de trimitere. El a arătat, printre altele, că era încarcerat de 6 ani pentru executarea pedepselor care îi fuseseră aplicate pentru infracțiuni de abuz sexual asupra minorilor. În opinia lui, aceste împrejurări împiedică să se considere că el constituia, la momentul adoptării deciziei de expulzare, o amenințare reală și prezentă la adresa unui interes fundamental al societății.

12 Instanța de trimitere consideră că conduita lui E este suficient de gravă pentru a fi calificată „amenințare pentru siguranța publică”. Cu toate acestea, are îndoieli că E constituie o amenințare reală și prezentă, având în vedere că este încarcerat și că mai are încă de executat o lungă perioadă din pedeapsă.

13 De asemenea, instanța de trimitere solicită să se stabilească conformitatea deciziei de expulzare cu articolul 27 alineatele (1) și (2) din Directiva 2004/38.

14 În aceste condiții, Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Curtea Superioară de Justiție din Țara Bascilor, Spania) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„În conformitate cu dispozițiile articolului 27 alineatele (1) și (2) din Directiva 2004/38, E, care a fost condamnat la 12 ani de închisoare pentru infracțiuni repetate de abuz asupra minorilor, constituie o amenințare reală și prezentă pentru siguranța publică, având în vedere că se află în închisoare, că a executat 6 ani din pedeapsă și că mai are de executat mai mulți ani înainte de a obține liberarea?”

Cu privire la întrebarea preliminară

15 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 27 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2004/38 trebuie interpretat în sensul că împrejurarea că o persoană este încarcerată la momentul adoptării deciziei de expulzare, fără să existe o perspectivă de liberare într-un viitor apropiat, exclude posibilitatea ca conduita acesteia să constituie, dacă este cazul, o amenințare având caracter real și prezent la adresa unui interes fundamental al societății din statul membru gazdă.

16 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că dreptul de ședere în Uniune al cetățenilor Uniunii și al membrilor familiilor lor nu este unul necondiționat, ci poate fi supus limitărilor și condițiilor prevăzute de tratat, precum și de dispozițiile adoptate pentru punerea sa în aplicare (a se vedea în special Hotărârea din 10 iulie 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punctul 21, și Hotărârea din 13 septembrie 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punctul 55).

17 În această privință, limitările aduse dreptului de ședere decurg în special din articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38, dispoziție care permite statelor membre să restrângă dreptul de ședere al cetățenilor Uniunii sau al membrilor familiilor acestora, indiferent de cetățenia lor, în special pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică (a se vedea Hotărârea din 10 iulie 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punctul 22, și Hotărârea din 13 septembrie 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punctul 57).

18 Dintr-o jurisprudență constantă rezultă că excepția privind ordinea publică reprezintă o derogare de la dreptul de ședere al cetățenilor Uniunii sau al membrilor familiilor acestora care trebuie interpretată strict și a cărei întindere nu poate fi determinată în mod unilateral de statele membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 decembrie 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punctul 18, Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, punctul 33, Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri, C-482/01 și C-493/01, EU:C:2004:262, punctul 65, precum și Hotărârea din 13 septembrie 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punctul 58).

19 Astfel cum reiese din articolul 27 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2004/38, pentru a fi justificate, măsurile de restrângere a dreptului de ședere al unui cetățean al Uniunii sau al unui membru al familiei sale, în special cele de ordine publică, trebuie să respecte principiul proporționalității și să se întemeieze exclusiv pe conduita persoanei în cauză (Hotărârea din 13 septembrie 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punctul 59).

20 În această privință, trebuie arătat că, în conformitate cu articolul 83 alineatul (1) TFUE, exploatarea sexuală a copiilor face parte din domeniile criminalității de o gravitate deosebită de dimensiune transfrontalieră în care este prevăzută intervenția legiuitorului Uniunii. În consecință, statelor membre le este permis să considere că infracțiuni precum cele care figurează la articolul 83 alineatul (1) al doilea paragraf TFUE constituie o atingere deosebit de gravă adusă unui interes fundamental al

societății, al căror risc de recidivă este de natură să reprezinte o amenințare directă pentru liniștea și siguranța fizică a populației și, prin urmare, de natură să intre sub incidența noțiunii „motive imperative de siguranță publică” care pot justifica o măsură de expulzare în temeiul articolului 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38, cu condiția ca modul în care au fost comise astfel de infracțiuni să prezinte caracteristici deosebit de grave, revenind instanței de trimitere sarcina de a face această verificare pe baza unei analize individuale a speței cu care este sesizată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 mai 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punctul 33).

21 Cu toate acestea, eventuala constatare de către instanța de trimitere, potrivit valorilor proprii ordinii juridice a statului membru din care face parte, că infracțiuni precum cele comise de E constituie o astfel de amenințare nu trebuie să conducă în mod necesar la expulzarea persoanei în cauză (a se vedea prin analogie Hotărârea din 22 mai 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punctul 29).

22 Astfel, din modul de redactare a articolului 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38 rezultă că măsurile de ordine publică sau de siguranță publică trebuie să se întemeieze exclusiv pe conduita persoanei în cauză.

23 Pe de altă parte, în temeiul articolului 27 alineatul (2) al doilea paragraf din această directivă, luarea oricărei măsuri de expulzare este condiționată de îndeplinirea cerinței potrivit căreia o astfel de conduită trebuie să constituie o amenințare reală și prezentă la adresa unui interes fundamental al societății sau al statului membru gazdă, constatare care implică, în general, existența unei tendințe a individului în cauză de a-și menține în viitor acest comportament (Hotărârea din 22 mai 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punctul 30).

24 Or, împrejurarea că persoana în cauză este încarcerată la momentul adoptării deciziei de expulzare, fără să existe o perspectivă de a fi liberată înainte de trecerea mai multor ani, nu poate fi considerată ca fiind raportată la conduita persoanei respective.

25 În plus, trebuie arătat că articolul 33 alineatul (1) din Directiva 2004/38 prevede posibilitatea ca statul membru gazdă să adopte, cu respectarea în special a cerințelor care rezultă din articolul 27 din această directivă, o măsură de expulzare ca măsură accesorie la o pedeapsă privativă de libertate. Legiuitorul Uniunii a prevăzut, așadar, în mod expres posibilitatea statelor membre de a adopta o măsură de expulzare în privința unei persoane condamnate la o pedeapsă privativă de libertate, dacă se dovedește că conduita acesteia constituie o amenințare reală și prezentă la adresa unui interes fundamental al societății din acest stat membru.

26 Trebuie arătat de asemenea că anterior Curtea a fost sesizată cu întrebări preliminare referitoare la interpretarea Directivei 2004/38, formulate în cauze care vizau situația unei persoane condamnate la o pedeapsă cu închisoarea și în care era necesară examinarea condițiilor în care conduita unei astfel de persoane putea fi considerată ca justificând adoptarea unei măsuri de expulzare în privința sa (a se vedea Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, precum și Hotărârea din 22 mai 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300).

27 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 27 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2004/38 trebuie interpretat în sensul că împrejurarea că o persoană este încarcerată la momentul adoptării deciziei de expulzare, fără să existe o perspectivă de liberare într-un viitor apropiat, nu exclude posibilitatea ca conduita acesteia să constituie, dacă este cazul, o amenințare având caracter real și prezent la adresa unui interes fundamental al societății din statul membru gazdă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

28 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, 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 (Camera a treia) declară:

Articolul 27 alineatul (2) al doilea paragraf 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 împrejurarea că o persoană este încarcerată la momentul adoptării deciziei de expulzare, fără să existe o perspectivă de liberare într-un viitor apropiat, nu exclude posibilitatea ca conduita acesteia să constituie, dacă este cazul, o amenințare având caracter real și prezent la adresa unui interes fundamental al societății din statul membru gazdă.

Semnături