CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 12 septembrie 2012[1]

Cauza C-300/11

ZZ
împotriva
Secretary of State for the Home Department[cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Court of Appeal

(England & Wales) (Civil Division) (Regatul Unit)]

„Directiva 2004/38/CE privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora — Decizie prin care unui cetățean al Uniunii îi este interzis accesul pe teritoriul unui stat membru din motive de siguranță publică — Obligație de a informa cetățeanul în cauză cu privire la motivarea acestei decizii — Divulgare contrară siguranței statului — Dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă”

1. Prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 30 alineatul (2) 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[2].

2. Această cerere a fost prezentată în cadrul unui litigiu între ZZ, pe de o parte, și Secretary of State for the Home Department (denumit în continuare „Secretary of State”), pe de altă parte, cu privire la decizia acestuia din urmă de a interzice, din motive de siguranță publică, accesul lui ZZ pe teritoriul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și de a adopta împotriva acestuia o măsură de expulzare.

3. Invitând Curtea să decidă până la ce punct un stat membru poate să refuze, prin invocarea unor cerințe referitoare la siguranța statului, să divulge unui cetățean al Uniunii motivele de siguranță publică care justifică o măsură de expulzare adoptată împotriva lui de acest stat, prezenta cauză ridică problema delicată a justului echilibru care trebuie atins între, pe de o parte, necesitatea ca un stat membru să își apere interesele esențiale de securitate și, pe de altă parte, garantarea drepturilor procedurale de care beneficiază cetățenii Uniunii.

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO L 158, p. 77, rectificări în JO 2004, L 229, p. 35, și în JO 2005, L 197, p. 34, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56.

I – Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

4. 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."

5. Potrivit articolului 28 alineatele (2) și (3) din această directivă:

„(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 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 […]"

6. Articolul 30 alineatele (1) și (2) din directiva menționată prevede:

„(1) Persoanele interesate sunt notificate în scris cu privire la orice decizie adoptată în temeiul articolului 27 alineatul (1), astfel încât să poată înțelege conținutul notificării și implicațiile acesteia.

(2) Persoanele interesate sunt informate în mod precis și complet cu privire la motivele de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică pe care se bazează decizia luată în cazul lor, cu excepția situațiilor în care acest lucru este contrar intereselor siguranței statului."

7. În ceea ce privește garanțiile procedurale, articolul 31 din Directiva 2004/38 prevede:

„(1) Persoanele interesate au acces, în statul membru gazdă, la căile judiciare de atac și, dacă este cazul, la cele administrative, pentru a contesta o decizie luată împotriva lor din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.

[…]

(3) Căile de atac permit examinarea legalității deciziei, precum și a faptelor și împrejurărilor pe care se bazează măsura propusă. Acestea asigură că decizia nu are caracter disproporționat, în special având în vedere cerințele prevăzute la articolul 28.

(4) Statele membre pot refuza prezența persoanei respective pe teritoriul lor pe parcursul exercitării căilor de atac, dar nu o pot împiedica să își formuleze personal apărările, cu excepția cazurilor când prezența sa ar putea cauza perturbări grave ale ordinii și siguranței publice sau când calea de atac privește refuzul accesului pe teritoriul respectiv."

Dreptul englez

Accesul și interdicția de acces pe teritoriul Regatului Unit

8. Regulamentul din 2006 privind imigrarea (Spațiul Economic European) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, denumit în continuare „Regulamentul privind imigrarea"] transpune Directiva 2004/38 în dreptul național. Potrivit articolului 11 alineatele (1) și (5) din Regulamentul privind imigrarea:

„(1) Un resortisant al [Spațiului Economic European (SEE)] trebuie să fie autorizat să intre pe teritoriul Regatului Unit dacă prezintă la sosire o carte de identitate sau un pașaport valabil eliberat de un stat al SEE.

[…]

(5) Prezentul articol se aplică însă sub rezerva articolului 19 [alineatul] (1) […]."

9. Articolul 19 din acest regulament, intitulat „Interdicția de acces pe teritoriul Regatului Unit și expulzarea", prevede la alineatul (1):

„O persoană nu este autorizată să intre pe teritoriul Regatului Unit în temeiul articolului 11 dacă interdicția de acces este justificată de motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică în conformitate cu articolul 21."

10. Articolul 25 din regulamentul menționat prevede:

„(1) În prezenta parte:

[…]

«Comisie» înseamnă comisia vizată de Legea din 1997 privind [comisia specială de soluționare a acțiunilor în materie de imigrare (Special Immigration Appeals Commission Act 1997, denumită în continuare «Legea privind SIAC»)] […]"

11. Articolul 28 din Regulamentul privind imigrarea prevede:

„(1) Acțiunea împotriva unei decizii a SEE poate fi formulată în fața comisiei în cazurile în care se aplică alineatele (2) sau (4).

[…]

(4) Prezentul alineat se aplică dacă Secretary of State atestă că decizia SEE a fost adoptată, în tot sau în parte, pe baza unor informații care, în opinia sa, nu ar trebui făcute publice

(a) din motive de siguranță națională;

[…]

(8) Legea [privind SIAC] este aplicabilă acțiunilor formulate în fața comisiei în temeiul prezentului regulament în același mod în care este aplicabilă acțiunilor formulate în temeiul articolului 2 din legea menționată atunci când se aplică alineatul (2) al articolului respectiv (acțiunea împotriva unei decizii în materie de imigrare), cu excepția punctului i) al alineatului amintit."

Normele aplicabile acțiunii formulate împotriva unei decizii de interzicere a accesului

12. Potrivit articolului 1 alineatul (3) din Legea privind SIAC, comisia trebuie să fie o instanță ordinară superioară.

13. Articolul 5 alineatele (1), (3) și (6) din această lege prevede:

„(1) Lord Chancellor poate adopta norme

[…]

(3) Normele de la prezentul articol pot în special:

(a) să prevadă că procedura în fața comisiei se poate derula fără ca toate detaliile din motivarea deciziei care face obiectul acțiunii să fie comunicate reclamantului,

[…]

(6) La momentul elaborării normelor de la prezentul articol, Lord Chancellor ia în special în considerare:

(a) necesitatea de a garanta că deciziile care fac obiectul unei acțiuni sunt corect controlate și

(b) necesitatea de a garanta că informațiile nu sunt divulgate într-un mod care să contravină interesului general."

14. Articolul 6 din Legea privind SIAC prevede desemnarea unor avocați speciali. În această privință, articolul 6 alineatul (1) din această lege prevede că Attorney General poate desemna o persoană abilitată să pledeze în fața High Court of justice (Regatul Unit) „pentru a reprezenta interesele unui reclamant în orice procedură în fața [comisiei speciale de soluționare a acțiunilor în materie de imigrare (denumită în continuare «SIAC»)] de la care reclamantul și toți reprezentanții săi legali sunt excluși". Articolul 6 alineatul (4) din legea menționată prevede, în plus, că această persoană „nu răspunde față de persoana căreia trebuie să îi reprezinte interesele".

15. Regulamentul de procedură din 2003 al comisiei speciale de soluționare a acțiunilor în materie de imigrare [Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003, denumit în continuare „Regulamentul de procedură al SIAC"] prevede la articolul 4 alineatele (1) și (3):

„(1) În exercitarea funcțiilor sale, comisia garantează că nu sunt divulgate informații într-un mod care să contravină intereselor de siguranță națională […]

[…]

(3) Fără a aduce atingere alineatelor (1) și (2), comisia trebuie să fi dobândit convingerea că elementele de care dispune îi permit să se pronunțe satisfăcător asupra cauzei."

16. Articolul 10 din Regulamentul de procedură al SIAC prevede:

„(1) În cazul în care Secretary of State intenționează să își manifeste opoziția față de o acțiune, acesta trebuie să depună la comisie:

(a) o declarație care să indice elementele de probă pe care își întemeiază opoziția la acțiune și

(b) orice element dezincriminator despre care are cunoștință.

(2) Cu excepția situației în care Secretary of State formulează o obiecție la divulgarea declarației către reclamant sau către reprezentantul său, acesta trebuie să notifice reclamantului o copie în același timp cu depunerea sa la comisie.

(3) În cazul în care Secretary of State formulează o obiecție la divulgarea către reclamant sau către reprezentantul său a declarației depuse potrivit alineatului (1), se aplică articolele 37 și 38.

[…]”

17. În ceea ce privește atribuțiile avocatului special prevăzut la articolul 6 din Legea privind SIAC, articolul 35 din Regulamentul de procedură al SIAC are următorul cuprins:

„Atribuțiile avocatului special sunt de a reprezenta interesele reclamantului:

(a) prin prezentarea de observații în fața comisiei în toate ședințele de la care reclamantul și reprezentanții săi sunt excluși;

(b) prin prezentarea unor elemente de probă și prin audierea în contradictoriu a unor martori în cadrul acestor ședințe; și

(c) prin prezentarea de observații scrise comisiei.”

18. În ceea ce privește comunicarea dintre reclamant și avocatul special, articolul 36 din Regulamentul de procedură al SIAC prevede:

„(1) Avocatul special poate comunica cu reclamantul sau cu reprezentantul său în orice moment înainte ca Secretary of State să îi fi notificat elemente față de divulgarea cărora către reclamant formulează o obiecție.

(2) După ce Secretary of State a notificat avocatului special elemente precum cele indicate la alineatul (1), avocatul special nu poate comunica cu nicio persoană cu privire la nicio chestiune legată de procedură, cu excepția cazurilor prevăzute la alineatul (3) sau la alineatul (6) litera (b) sau conform unei instrucțiuni a comisiei elaborate ca răspuns la o cerere formulată în temeiul alineatului (4).

(3) Avocatul special poate, fără instrucțiuni din partea comisiei, să comunice cu privire la procedură cu:

(a) comisia;

(b) Secretary of State sau orice persoană care acționează în numele său;

(c) magistratul competent sau orice persoană care acționează în numele său;

(d) orice altă persoană, cu excepția reclamantului sau a reprezentantului său, cu care este necesar să se comunice în scopuri administrative cu privire la chestiuni care nu au legătură cu fondul procedurii.

(4) Avocatul special poate solicita comisiei instrucțiuni care să îl autorizeze să comunice cu reclamantul, cu reprezentantul său sau cu orice altă persoană.

(5) În cazul în care avocatul solicită instrucțiuni în temeiul alineatului (4),

(a) comisia trebuie să notifice Secretary of State această cerere și

(b) Secretary of State trebuie ca, în termenul stabilit de comisie, să depună la comisie și să notifice avocatului special orice obiecție cu privire la comunicarea propusă sau la forma potrivit căreia se propune ca aceasta să aibă loc.

(6) Alineatul (2) nu interzice reclamantului să comunice cu avocatul special după ce Secretary of State i-a notificat elemente precum cele indicate la alineatul (1), dar

(a) reclamantul poate comunica cu avocatul special numai în scris și prin intermediul unui reprezentant legal și

(b) avocatul special poate răspunde la comunicare numai în conformitate cu instrucțiunile comisiei; în lipsa unor astfel de instrucțiuni, acesta poate trimite totuși o confirmare de primire scrisă reprezentantului legal al reclamantului."

19. Articolul 37 din Regulamentul de procedură al SIAC definește sintagma „elemente confidențiale" și prevede, în această privință, următoarele:

„(1) În sensul prezentului articol, «elemente confidențiale» înseamnă:

(a) elemente pe care Secretary of State intenționează să le invoce într-o procedură oarecare în fața comisiei,

(b) elemente care îi afectează argumentele ori care sunt favorabile reclamantului sau

(c) informații pe care trebuie să le prezinte în temeiul unei instrucțiuni date în temeiul articolului 10 A alineatul (7)

și la divulgarea cărora către reclamant sau către reprezentantul său formulează obiecție.

(2) Secretary of State nu poate invoca elemente confidențiale fără ca un avocat special să fi fost desemnat pentru a reprezenta interesele reclamantului.

(3) Atunci când Secretary of State este obligat, în temeiul articolului 10 alineatul (2) sau al articolului 10 A alineatul (8), să notifice reclamantului elemente confidențiale sau când intenționează să invoce astfel de elemente și a fost desemnat un avocat special, Secretary of State trebuie să depună la comisie și să notifice avocatului special:

(a) o copie a elementelor confidențiale, dacă nu a făcut încă acest lucru,

(b) o declarație care să indice motivele pentru care formulează o obiecție la divulgarea acestora și

(c) o descriere a elementelor într-o formă care poate fi notificată reclamantului, dacă și în măsura în care acest lucru este posibil fără a divulga informații într-un mod care să contravină interesului general.

(4) În același timp cu depunerea, Secretary of State trebuie să notifice reclamantului orice descriere depusă în conformitate cu alineatul (3) litera (c).

(4A) În cazul în care Secretary of State notifică avocatului special elemente confidențiale pe care le-a cenzurat din alte motive decât cele care țin de secretul profesional,

(a) trebuie să depună elementele la comisie într-o formă necenzurată, explicând motivele pentru care a făcut modificările, iar

(b) comisia trebuie să dea Secretary of State o instrucțiune cu privire la punctele care pot face obiectul cenzurii.

(5) Secretary of State poate, cu autorizarea comisiei sau cu acordul avocatului special, să modifice sau să completeze în orice moment documentele depuse în temeiul prezentului articol."

20. În ceea ce privește examinarea obiecțiilor formulate de Secretary of State, articolul 38 din Regulamentul de procedură al SIAC prevede:

„(1) Atunci când Secretary of State prezintă o obiecție în temeiul articolului 36 alineatul (5) litera (b) sau al articolului 37, comisia trebuie să decidă în sensul admiterii sau al respingerii obiecției în conformitate cu prezentul articol.

(2) Comisia trebuie să fixeze o ședință pentru a permite Secretary of State și avocatului special să prezinte observații orale […]

[…]

(5) Ședințele care au loc în temeiul prezentului articol se derulează în absența reclamantului și a reprezentantului său.

(6) Comisia poate admite sau respinge obiecția formulată de Secretary of State.

(7) Comisia trebuie să admită obiecția prezentată de Secretary of State în temeiul articolului 37 atunci când consideră că divulgarea elementelor în cauză ar fi contrară interesului general.

(8) Atunci când comisia admite obiecția prezentată de Secretary of State în temeiul articolului 37, aceasta trebuie:

(a) să examineze dacă trebuie să dispună Secretary of State să notifice reclamantului un rezumat al elementelor confidențiale și

(b) să aprobe orice rezumat de acest tip, pentru a garanta că nu conține nicio informație și niciun alt element a cărui divulgare ar fi contrară interesului general.

(9) Atunci când comisia respinge obiecția prezentată de Secretary of State în temeiul articolului 37 sau îi dispune să notifice reclamantului un rezumat al elementelor confidențiale,

(a) Secretary of State nu este obligat să notifice aceste elemente sau acest rezumat, dar

(b) dacă nu o face, comisia are posibilitatea, în ședința în cursul căreia Secretary of State și avocatul special pot prezenta observații,

(i) dacă apreciază că elementele sau alte date care trebuie rezumate ar putea afecta argumentele invocate de Secretary of State sau ar fi favorabile reclamantului, să dispună Secretary of State să nu invoce aceste puncte în cadrul argumentelor sale sau să facă concesii ori să adopte alte măsuri, în conformitate cu indicațiile comisiei, sau

(ii) în toate celelalte cazuri, să dispună Secretary of State să nu invoce elementele în cauză ori (dacă este cazul) celelalte date care trebuie rezumate în cadrul procedurii."

21. În ceea ce privește ședințele secrete, articolul 43 din Regulamentul de procedură al SIAC prevede:

„(1) Dacă comisia apreciază că se impune excluderea reclamantului și a reprezentantului său de la o ședință sau de la o parte a unei ședințe pentru a garanta că nu sunt divulgate informații într-un mod care să contravină interesului general, aceasta trebuie:

(a) să dispună să se procedeze astfel și

(b) să țină secretă ședința sau partea din ședință de la care sunt excluși reclamantul și reprezentantul său.

[…]"

22. Articolul 47 din Regulamentul de procedură al SIAC prevede următoarele în ceea ce privește decizia care trebuie luată de comisie:

„(1) Prezentul articol se aplică în orice procedură în care se pronunță comisia.

(2) Comisia trebuie să consemneze în scris decizia adoptată, precum și motivarea acesteia.

(3) Într-un termen rezonabil, comisia trebuie să notifice părților un document care să conțină decizia sa, precum și, dacă și în măsura în care este posibil să o facă fără a divulga informații într-un mod care să contravină interesului general, motivarea acesteia.

(4) Atunci când documentul menționat la alineatul (3) nu conține în totalitate motivarea deciziei sale, comisia trebuie să notifice Secretary of State și avocatului special un document separat care să includă această motivare.

(5) Atunci când comisia notifică un document separat în temeiul alineatului (4), avocatul special poate solicita comisiei să modifice acest document, precum și documentul menționat la alineatul (3) cu motivarea că documentul separat conține elemente a căror divulgare nu ar fi contrară interesului general.

(6) Avocatul special trebuie să notifice Secretary of State o copie a cererii menționate la alineatul (5).

(7) Comisia trebuie să ofere avocatului special și Secretary of State posibilitatea de a face observații și se poate pronunța asupra cererii cu sau fără ședință."

II – Acțiunea principală și întrebarea preliminară

23. ZZ deține în același timp cetățenia franceză și pe cea algeriană. Este căsătorit din anul 1990 cu o resortisantă a Regatului Unit cu care a avut opt copii, cu vârste cuprinse între 9 și 20 de ani. Din anul 1990 până în anul 2005, ZZ a avut reședința în mod legal în Regatul Unit.

24. La 19 august 2005, ZZ a părăsit Regatul Unit pentru a se deplasa în Algeria. La 26 august 2005, ZZ a fost informat că Secretary of State luase decizia de a anula dreptul său de ședere și de a-i interzice accesul pe teritoriul Regatului Unit pentru motivul că prezența sa aducea prejudicii interesului general. În aceeași corespondență, se menționa de asemenea că interzicerea accesului lui ZZ pe teritoriul Regatului Unit ar fi justificată de motive de siguranță națională.

25. La 18 septembrie 2006, ZZ s-a deplasat în Regatul Unit. La 19 septembrie 2006, Secretary of State a decis, în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul privind imigrarea, să îi refuze lui ZZ accesul pe teritoriul Regatului Unit și să îl expulzeze din motive de siguranță publică. În aceeași zi, ZZ a fost trimis înapoi în Algeria. Acesta locuiește în prezent în Franța.

26. La 9 octombrie 2006, ZZ a formulat o acțiune împotriva deciziei din 19 septembrie 2006, care a fost respinsă de SIAC la 30 iulie 2008 cu motivarea că decizia prin care s-a refuzat intrarea este justificată de motive imperative de siguranță publică. În fața SIAC, ZZ era reprezentat de un solicitor și de un barrister aleși de el.

27. Conform normelor aplicabile SIAC, doi avocați speciali au fost desemnați pentru a reprezenta interesele lui ZZ. Aceștia au stat de vorbă cu el pe baza „probelor publice”.

28. În continuare, celelalte informații pe care se întemeia decizia în litigiu, și anume cele care fuseseră calificate drept „probe confidențiale”, au fost comunicate acestor avocați speciali, cărora le era, prin urmare, interzis să solicite lui ZZ sau avocaților săi noi instrucțiuni sau să le furnizeze informații fără autorizarea SIAC. Sub rezerva acestor instrucțiuni, avocații speciali au continuat să apere interesele lui ZZ în fața SIAC în lumina „probelor confidențiale”.

29. În vederea examinării opoziției formulate de Secretary of State la divulgarea către reclamant a anumitor probe, SIAC a organizat o ședință care s-a derulat cu ușile închise, în absența lui ZZ și a avocaților săi, dar în prezența avocaților săi speciali. În cele din urmă, SIAC a stabilit în ce măsură divulgarea către ZZ a unor „probe confidențiale” invocate de Secretary of State ar fi contrară interesului general.

30. În continuare, a avut loc o ședință cu privire la acțiunea formulată de ZZ, în parte în public și în parte cu ușile închise. Ședințele secrete s-au derulat în absența lui ZZ și a avocaților săi, dar în prezența avocaților săi speciali, care au prezentat observații în numele lui ZZ.

31. SIAC a pronunțat două hotărâri, și anume o așa-numită hotărâre „publică” și o așa-numită hotărâre „confidențială”, care a fost comunicată numai Secretary of State și avocaților speciali ai lui ZZ.

32. În hotărârea publică, SIAC a constatat, printre altele, că îi fuseseră prezentate „puține dintre acuzațiile reținute în sarcina lui [ZZ]”, că acestea nu priveau „cu adevărat aspectele esențiale” și că, „din motivele care sunt explicate numai în hotărârea confidențială, [aceasta a] dobândit convingerea că conduita personală a lui ZZ reprezintă o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă care aduce atingere unui interes fundamental al societății, și anume siguranței publice, și că aceasta prevalează în raport cu dreptul reclamantului și al familiei sale de a se bucura de viața de familie în Regatul Unit”.

33. ZZ a atacat cu apel această hotărâre la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Regatul Unit), care i-a acordat autorizația.

34. În aceste condiții, Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Principiul protecției jurisdicționale efective, prevăzut la articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38, interpretat în lumina articolului 346 alineatul (1) litera (a) [TFUE], impune unei instanțe sesizate cu o acțiune împotriva unei decizii prin care se interzice unui cetățean al Uniunii […] accesul pe teritoriul unui stat membru din motive de ordine publică și de siguranță publică în temeiul capitolului VI din Directiva 2004/38 să garanteze că cetățeanul Uniunii […] în cauză este informat cu privire la elementele esențiale ale acuzațiilor care i se aduc, în pofida faptului că autoritățile statului membru și instanța națională competentă au concluzionat, după examinarea tuturor elementelor de probă invocate de autoritățile statului membru împotriva cetățeanului Uniunii […], că motive care țin de siguranța statului s-ar opune divulgării elementelor esențiale ale acuzațiilor?”

III – Analiza noastră

Observații introductive

35. Analiza unor situații precum cea care face obiectul prezentei cauze nu poate face abstracție de natura deosebită a unei activități infracționale precum terorismul și a combaterii acestui flagel.

36. Terorismul este o activitate infracțională de inspirație totalitară care neagă principiul libertății individuale și al cărei scop este de a acapara într-o anumită societate puterea politică, economică și judiciară pentru a-i implanta ideologia care stă la baza sa.

37. Utilizarea terorii constituie, ca tehnică subversivă, mijlocul privilegiat de a ajunge la rezultatul dorit prin destabilizarea instituțiilor politice devenite incapabile să asigure siguranța cetățenilor, element-cheie al contractului social. În același timp, în această optică, climatul de teroare instituit trebuie să conducă cetățeanul, prin resemnare născută din frică, consecință a terorii utilizate, la a accepta teroarea cu scopul de a-și regăsi siguranța.

38. Această filozofie a terorii, căci teroarea devine un scop în sine, se realizează prin utilizarea unor metode extraordinar de violente și de crude, cele mai violente și cele mai crude, întrucât sunt cele mai șocante, fiind considerate cele mai adaptate scopului urmărit. Alegerea victimelor, de exemplu copii, a locului de comitere a atentatelor, precum școli, spitale ori biserici, sau a modului în care sunt comise, acte izolate sau ucideri în masă, participă la această strategie.

39. Întrucât eficiența terorii presupune ca primă condiție imprevizibilitatea, recurgerea la organizații sau la agenți „adormiți” constituie o rețetă clasică în acest domeniu. Forma atacului, care trebuie să fie extrem de variată pentru a surprinde și a teroriza mai mult, corespunde aceleiași logici.

40. Efectul devastator al acțiunilor comise impune puterii publice să dezvolte toate mijloacele de prevenție care pot fi concepute. Acțiunea de prevenție devine deosebit de dificilă din cauza caracteristicilor, neexhaustive, pe care tocmai le-am descris, făcând indispensabilă recurgerea la mijloacele cele mai sofisticate oferite de tehnicile de investigație cele mai moderne, fără a le neglija însă nici pe cele mai clasice. Protecția mijloacelor și a surselor de informații este o prioritate absolută. Rezultatul trebuie să permită evaluarea unui grad de amenințare potențială la care trebuie să răspundă o măsură de protecție adaptată riscului identificat.

41. Acest demers necesită o foarte mare suplețe în abordare, dat fiind caracterul variat al realității concrete. Condițiile amenințării și ale combaterii acesteia pot fi astfel diferite în funcție de locuri și de perioade, întrucât atât realitatea, cât și intensitatea riscului pot fluctua în raport cu schimbările geopolitice din lume.

42. Multitudinii formelor pe care le poate avea riscul trebuie să îi corespundă, așadar, aceeași multitudine de răspunsuri care trebuie date cu respectarea garanțiilor impuse de statul de drept, amenințat însă de acțiunea teroristă.

43. Într-o societate democratică, a recunoaște beneficiul garanțiilor statului de drept și celor care îl combat este strict necesar pentru a asigura supremația absolută a valorilor democrației, dar în același timp nu poate conduce la o formă de sinucidere a democrației înseși.

44. Având în vedere gravitatea amenințării identificate și în funcție de gradul de coerciție a măsurii preventive adoptate, se impune, așadar, să se efectueze de fiecare dată o „punere în balanță” a gradului în care este restricționată aplicarea normei de drept în raport cu gravitatea pericolului pe care îl presupune terorismul.

45. A trimite pe cineva în arest nu este comparabil cu a-l împiedica să comunice cu o anumită persoană dintre cei apropiați sau cu a-l priva de utilizarea resurselor sale financiare care nu sunt indispensabile unui trai decent.

46. Revine, așadar, societății democratice sarcina ca de fiecare dată să pună în aplicare elementele acestei comparații atât pe fond, cât și din perspectiva normelor de procedură, activitate ce necesită existența unui control judiciar intern credibil, dar adaptat realității pe care o implică fiecare caz concret.

Cu privire la întrebarea preliminară

47. În lumina elementelor din dosar și în special a deciziei pronunțate de Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) la 19 aprilie 2011 [3], plecăm de la postulatul, care trebuie, bineînțeles, confirmat de instanța națională, că situația lui ZZ intră sub incidența articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, cu alte cuvinte a protecției celei mai puternice împotriva expulzării. Amintim că, în temeiul acestei dispoziții, nu se poate lua o decizie de expulzare împotriva unui cetățean care a avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori, cu excepția cazului în care decizia se bazează pe motive imperative de siguranță publică.

48. Astfel cum Curtea a statuat în Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis [4], și cum a amintit recent în Hotărârea din 22 mai 2012, I [5], din modul de redactare și din structura articolului 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38 rezultă că, prin aceea că a condiționat orice măsură de expulzare în ipotezele prevăzute la această dispoziție de existența 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 [6].

49. Curtea a precizat de asemenea că 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” [7]. Potrivit Curții, trebuie să fie vorba despre o atingere deosebit de gravă adusă unui interes fundamental al societății, de natură să reprezinte o amenințare directă pentru liniștea și siguranța fizică a populației [8].

3 — ZZ v Secretary of State for the Home Department [2011] EWCA Civ 440 (punctul 11), disponibilă la următoarea adresă de internet: http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/440.html.

4 — C-145/09, Rep., p. I-11979.

5 — C-348/09.

6 — Hotărârea I, citată anterior (punctul 19 și jurisprudența citată).

7 — *Ibidem* (punctul 20 și jurisprudența citată).

8 — *Ibidem* (punctul 28).

50. Pe de altă parte, Curtea a statuat că o măsură de expulzare trebuie să fie întemeiată pe examinarea individuală a cazului 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 [9]. În cadrul acestei evaluări, trebuie să se țină seama de drepturile fundamentale, a căror respectare este asigurată de Curte, printre care figurează dreptul la respectarea vieții private și familiale [10].

51. Spre deosebire de cauzele în care s-au pronunțat Hotărârile Tsakouridis și I, citate anterior, instanța de trimitere nu solicită Curții să se pronunțe cu privire la sensul care trebuie dat noțiunii de siguranță publică, nici nu solicită îndrumări pentru a evalua caracterul proporțional al măsurii adoptate de Secretary of State. Potrivit examinării efectuate de SIAC în primă instanță cu privire la această măsură, imperativele legate de protecția siguranței publice par să prevaleze aici în raport cu dreptul lui ZZ de a avea o viață de familie în Regatul Unit [11].

52. Prezenta trimitere preliminară privește, de această dată, drepturile procedurale care pot fi invocate de un cetățean al Uniunii care se află într-o situație precum cea a lui ZZ. Mai exact, prin această trimitere, Curtea este invitată să decidă dacă este sau nu este conform cu dreptul Uniunii ca un cetățean al Uniunii să fie supus unei măsuri de expulzare din motive de siguranță publică fără să i se fi comunicat motivele care justifică această măsură, în detaliu sau sub forma unui rezumat, întrucât se opun cerințe legate de siguranța statului.

53. Dispoziția care se află în centrul prezentei trimiteri preliminare, și anume articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38, are originea în articolul 6 din Directiva 64/221/CEE [12], care prevedea că „[m]otivele de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică ce stau la baza unei decizii care o privește sunt aduse la cunoștința persoanei interesate, în afara cazului când acest lucru nu poate fi făcut din motive care interesează siguranța statului” [traducere neoficială]. În Hotărârea din 28 octombrie 1975, Rutili [13], Curtea interpretase deja această dispoziție în sensul că impunea statului în cauză să comunice persoanei interesate „motivarea precisă și completă” a deciziei, pentru ca aceasta să fie în măsură să își asigure în mod util apărarea [14].

54. Articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38 constituie înainte de toate expresia respectării „principiului conform căruia orice acțiune întreprinsă de autorități trebuie să fie motivată corespunzător”, pentru a relua formularea utilizată de legiuitor în considerentul (25) al acestei directive.

9 — Hotărârea Tsakouridis, citată anterior (punctul 49).

10 — *Ibidem* (punctul 52).

11 — A se vedea ZZ v Secretary of State for the Home Department [2008] UKSIAC 63/2007, disponibilă la următoarea adresă de internet: http://www.bailii.org/uk/cases/SIAC/2008/63_2007.html. SIAC arată, la punctul 21:

„For reasons which are given in the open and closed Judgments, read together, we are satisfied that the imperative grounds of public security which we have identified in the closed Judgment outweigh the compelling family circumstances of ZZ's family so as to justify the Secretary of State's decision to exclude him from the United Kingdom.”

12 — Directiva Consiliului din 25 februarie 1964 de coordonare a măsurilor speciale aplicabile străinilor în materie de deplasare și de ședere justificate prin motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică (JO 1964, 56, p. 850).

13 — 36/75, Rec., p. 1219.

14 — Punctul 39.

55. Din modul de redactare a articolului 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38 rezultă în mod clar că regula este constituită de comunicarea către cetățeanul Uniunii care este supus unei măsuri prin care i se restrânge libertatea de circulație și de ședere pentru motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică a motivării precise și complete a unei astfel de măsuri. Pe cale de excepție, numai motive care țin de siguranța statului se pot opune acestei comunicări.

56. Chiar modul de redactare a articolului 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38 exprimă, așadar, ideea potrivit căreia, prin derogare, drepturile procedurale ale cetățeanului Uniunii pot fi restrânse atunci când acest lucru se justifică prin motive care țin de siguranța statului.

57. Dificultatea principală pe care o ridică prezenta trimitere constă în a stabili în ce măsură o astfel de restricție poate interveni fără a se aduce o atingere excesivă drepturilor procedurale de care se poate prevala un cetățean al Uniunii.

58. Cu alte cuvinte, până unde se întinde posibilitatea oferită statelor membre prin articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38 de a deroga de la principiul unei comunicări precise și complete a motivării unei decizii de expulzare? Mai precis, un stat membru poate invoca motive care țin de siguranța statului pentru a se opune ca motivele de siguranță publică ce justifică o decizie de expulzare adoptată împotriva unui cetățean al Uniunii să fie comunicate acestuia din urmă, chiar sub forma unui rezumat limitat la acuzațiile esențiale?

59. Pentru a răspunde la problema ridicată, trebuie precizat că obligația de motivare este legată în mod intim de principiul respectării dreptului la apărare și de garantarea unei protecții jurisdicționale efective. Astfel, obligația de a motiva un act cauzator de prejudiciu are ca scop să permită, pe de o parte, persoanelor interesate să cunoască justificarea măsurii adoptate pentru a aprecia temeinicia acesteia și, pe de altă parte, instanței competente să își exercite controlul [15].

60. Dreptul la apărare este un drept fundamental care este parte integrantă a principiilor generale de drept a căror respectare este asigurată de Curte [16]. Acestea impun, pe de o parte, ca elementele incriminatoare care sunt reținute în sarcina persoanei interesate și care reprezintă temeiul actului cauzator de prejudiciu să îi fie comunicate. Pe de altă parte, acestei persoane trebuie să i se dea posibilitatea de a-și prezenta în mod util punctul de vedere cu privire la aceste elemente [17].

61. În ceea ce privește principiul protecției jurisdicționale efective, acesta constituie un principiu general de drept al Uniunii care decurge din tradițiile constituționale comune statelor membre și care a fost consacrat la articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”) [18], precum și la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Potrivit acestui ultim articol primul și al doilea paragraf:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol.

Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. Orice persoană are posibilitatea de a fi consiliată, apărată și reprezentată.”

15 — A se vedea în special Hotărârea din 29 iunie 2010, E și F (C-550/09, Rep., p. I-6213, punctul 54).

16 — A se vedea în special Hotărârea din 25 octombrie 2011, Solvay/Comisia (C-110/10 P, Rep., p. I-10439, punctul 47 și jurisprudența citată).

17 — A se vedea în special Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 21 martie 2012, Fulmen și Mahmoudian/Consiliul (T-439/10 și T-440/10, punctul 72).

18 — A se vedea în special Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB (C-279/09, Rep., p. I-13849, punctul 29).

62. Potrivit explicațiilor aferente articolului 47 din cartă [19], primul paragraf al acestuia se întemeiază pe articolul 13 din CEDO. În ceea ce privește al doilea paragraf al articolului 47 din cartă, acesta corespunde nivelului garanțiilor oferite la articolul 6 paragraful 1 din CEDO, având însă un domeniu de aplicare care se întinde dincolo de contestațiile referitoare la drepturile și la obligațiile cu caracter civil.

63. Instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe în principal cu privire la principiul protecției jurisdicționale efective, întrucât procedura jurisdicțională inițiată în fața SIAC este cadrul în care această instanță a confirmat dorința exprimată de Secretary of State de a nu îi divulga lui ZZ informațiile confidențiale care justificau decizia de a nu îl admite pe teritoriul Regatului Unit și de a-l expulza de pe acest teritoriu. Prin urmare, instanța de trimitere ridică, în esență, întrebarea dacă este conform cu principiul protecției jurisdicționale efective ca, în cadrul unei acțiuni în justiție menite să ducă la examinarea legalității unei măsuri de expulzare adoptate împotriva unui cetățean al Uniunii, autoritatea națională competentă, precum și instanța națională competentă să refuze, în temeiul articolului 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38, interpretat în lumina articolului 346 alineatul (1) litera (a) TFUE, să comunice acestui cetățean esența motivelor care justifică o astfel de măsură.

64. Articolul 47 din cartă are într-adevăr vocația de a se aplica în cadrul prezentei proceduri și de a ghida interpretarea Curții, întrucât decizia adoptată de Secretary of State de a refuza accesul lui ZZ pe teritoriul Regatului Unit și de a-l expulza de pe acest teritoriu constituie o punere în aplicare a Directivei 2004/38 și în special, presupunând că ZZ intră într-adevăr sub incidența nivelului celui mai ridicat de protecție împotriva expulzării, a articolului 28 alineatul (3) litera (a) din această directivă.

65. Astfel cum se prevede la articolul 52 alineatul (1) din cartă, pot fi impuse restrângeri ale drepturilor și libertăților recunoscute de aceasta în măsura în care restrângerile respective sunt prevăzute de lege, respectă substanța acestor drepturi și libertăți și, prin respectarea principiului proporționalității, sunt necesare și răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniunea Europeană sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

66. Obiectivul de interes general menționat la articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38 constă în protecția siguranței statului. Acest obiectiv poate fi asociat articolului 4 alineatul (2) TUE, care prevede după cum urmează:

„[…] [Uniunea] respectă funcțiile esențiale ale statului și, în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru.”

67. În legătură cu această dispoziție, articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE prevede că „niciun stat membru nu poate fi obligat să furnizeze informații a căror divulgare o consideră contrară intereselor sale fundamentale de securitate”.

68. Articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38 constituie o expresie, în domeniul referitor la libera circulație și la dreptul de ședere al cetățenilor Uniunii, a ceea ce prevede, cu o sferă de aplicare generală, articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE. Înțelegerea acestei din urmă dispoziții se dovedește, așadar, determinantă în cadrul prezentei cauze.

69. În această privință, Hotărârile din 15 decembrie 2009, Comisia/Finlanda, Comisia/Suedia, Comisia/Germania, Comisia/Italia, Comisia/Grecia, Comisia/Danemarca și Comisia/Italia [20], furnizează un anumit număr de indicații. În cauzele în care s-au pronunțat aceste hotărâri, Comisia Europeană imputa statelor membre menționate că au invocat în mod eronat articolul 346 TFUE pentru a refuza

19 — A se vedea explicațiile cu privire la Carta drepturilor fundamentale (JO 2007, C 303, p. 17).

20 — C-284/05, Rep., p. I-11705, C-294/05, Rep., p. I-11777, C-372/05, Rep., p. I-11801, C-387/05, Rep., p. I-11831, C-409/05, Rep., p. I-11859, C-461/05, Rep., p. I-11887, și, respectiv, C-239/06, Rep., p. I-11913.

plata taxelor vamale corespunzătoare importului de echipamente militare sau de bunuri pentru uz civil și militar. Printre motivele invocate în apărare de statele membre, Republica Finlanda sublinia în special că nu ar fi putut respecta procedura vamală comunitară pentru importul materialului de apărare în discuție fără să riște ca informații esențiale pentru siguranța sa să ajungă la cunoștința unui terț [21].

70. În hotărârile menționate, Curtea a început prin a aminti că, potrivit unei jurisprudențe constante, deși adoptarea măsurilor apte să asigure siguranța lor internă și externă este de competența statelor membre, totuși nu rezultă din aceasta că asemenea măsuri se sustrag în totalitate domeniului de aplicare al dreptului Uniunii [22]. În continuare, aceasta a precizat că derogările prevăzute la articolul 346 TFUE trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte. Curtea a considerat că, deși articolul respectiv face vorbire de măsuri pe care un stat membru le poate aprecia ca necesare pentru protecția intereselor esențiale ale siguranței sale sau de informații a căror divulgare o consideră contrară intereselor respective, acesta nu poate totuși să fie interpretat într-un asemenea mod încât să confere statelor membre autoritatea de a deroga de la dispozițiile Tratatului FUE prin simpla invocare a intereselor menționate [23]. Prin urmare, statul membru care invocă beneficiul articolului 346 TFUE trebuie să dovedească necesitatea de a recurge la derogarea prevăzută la acest articol în scopul protejării intereselor esențiale ale siguranței sale.

71. În contextul propriu cauzelor în care s-au pronunțat aceste hotărâri, Curtea a considerat că statele membre sunt obligate să pună la dispoziția Comisiei documentele necesare pentru a verifica regularitatea transferului resurselor proprii ale Uniunii. Curtea nu a precizat însă că o asemenea obligație nu se opune posibilității statelor membre de a limita informația transmisă, de la caz la caz și în mod excepțional, pe baza articolului 346 TFUE, la anumite elemente ale unui document sau de a refuza complet transmiterea acesteia [24].

72. Din raționamentul dezvoltat de Curte în hotărârile menționate tragem mai multe învățături utile pentru soluționarea prezentei cauze.

73. Mai întâi, este clar că invocarea de către un stat membru a unor motive care interesează siguranța statului nu are ca efect să excludă aplicarea dreptului Uniunii și în special a drepturilor fundamentale protejate de cartă. Aceasta nu este suficientă nici pentru a justifica, în sine, lipsa de comunicare către cetățeanul Uniunii a motivării precise și complete a unei decizii de expulzare sau de refuzare a intrării adoptate împotriva acestuia de către un stat membru.

74. Atunci când un stat membru dorește să invoce motive referitoare la siguranța statului pentru a se opune ca motive de siguranță publică ce justifică expulzarea unui cetățean al Uniunii să fie revelate acestuia din urmă, îi revine sarcina de a demonstra, în fața instanței naționale sesizate cu o acțiune împotriva unei decizii de expulzare, necesitatea de a recurge la derogarea prevăzută la articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38. Acest stat trebuie să aducă astfel proba că preocupările legitime de siguranță în ceea ce privește natura și sursele informațiilor care fuseseră luate în considerare pentru adoptarea deciziei în cauză militează în favoarea unei limitări sau a unei necomunicări a motivelor. În lipsa unei astfel de probe, instanța națională trebuie să asigure întotdeauna supremația principiului unei comunicări precise și complete a motivelor care justifică expulzarea unui cetățean al Uniunii.

21 — Hotărârea Comisia/Finlanda, citată anterior (punctul 36). În același sens, a se vedea de asemenea Hotărârile Comisia/Germania (punctele 58 și 59), Comisia/Grecia (punctele 44 și 45), precum și Comisia/Danemarca (punctele 42 și 43), citate anterior.

22 — Printre aceste hotărâri, a se vedea Hotărârea Comisia/Finlanda, citată anterior (punctul 45).

23 — *Ibidem* (punctul 47).

24 — *Ibidem* (punctul 53).

75. În cadrul aprecierii temeiniciei deciziei adoptate de autoritatea națională competentă de a nu divulga motivele precise și complete ale unei măsuri de expulzare, instanța națională trebuie să țină seama că derogarea prevăzută la articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38 trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte.

76. Pe de altă parte, în aplicarea principiului proporționalității, o comunicare a acuzațiilor esențiale pe care se întemeiază constatarea riscului pe care îl reprezintă un cetățean al Uniunii pentru siguranța publică ar trebui preferată întotdeauna în raport cu necomunicarea motivelor, sub rezerva ca întocmirea unui rezumat al motivelor să fie conciliabilă cu necesitatea de a proteja siguranța statului. Prin urmare, nedivulgarea totală a motivelor de siguranță publică ar trebui să intervină numai în cazuri excepționale.

77. Pe scurt, în conformitate cu regula potrivit căreia respectarea obligației de motivare a unui act cauzator de prejudiciu trebuie apreciată în special în lumina contextului în care intervine un astfel de act[25], comunicarea către cetățeanul Uniunii a motivelor de siguranță publică ce justifică expulzarea sa poate fi modulată în funcție de imperativele legate de siguranța statului. Această modulare trebuie efectuată potrivit unei scale care se întinde de la comunicarea motivelor precise și complete până la necomunicarea motivelor dacă acest lucru este impus de siguranța statului și include o posibilitate intermediară care constă în comunicarea unui rezumat al motivelor.

78. În opinia noastră, este indispensabil să se mențină posibilitatea unei nedivulgări a motivelor de siguranță publică ce se află la baza unei decizii de expulzare a unui cetățean al Uniunii în cazul în care chiar simpla divulgare a acuzațiilor esențiale reținute în sarcina acestuia ar fi de natură să aducă atingere siguranței statului și în special preocupărilor legitime de siguranță ale statelor membre în ceea ce privește natura și sursele de informații care au fost luate în considerare pentru adoptarea deciziei în cauză.

79. Deși această posibilitate este limitată la cazuri excepționale, ea trebuie menținută în cadrul interpretării articolului 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38, sub sancțiunea de a priva articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE de o mare parte din efectul său util.

80. Precizăm de asemenea că, dacă statele membre nu trebuie să restrângă în mod abuziv exercițiul dreptului de liberă circulație al cetățenilor Uniunii, nu se impune, invers, ca obligațiile care incumbă acestor state în termeni de respectare a dreptului la apărare și la o protecție jurisdicțională efectivă să fie de natură să descurajeze respectivele state de la a lua măsurile apte să garanteze siguranța publică. În această privință, trebuie avut în vedere că, dacă, astfel cum se indică la articolul 3 alineatul (2) TUE, Uniunea are vocație de a oferi cetățenilor săi un spațiu în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor, aceasta are de asemenea ca obiectiv să garanteze un spațiu de securitate în care sunt asigurate prevenirea criminalității și combaterea acestui fenomen. Prin urmare, este inacceptabil să se susțină, astfel cum au făcut unele dintre părțile sau intervenienții la prezenta procedură, că, atunci când un stat membru apreciază că divulgarea motivelor esențiale ar fi contrară siguranței statului, acesta ar dispune numai de alternativa următoare, și anume ar trebui fie să treacă la expulzare cu divulgarea motivelor de siguranță publică ce o justifică, fie să renunțe pur și simplu la expulzarea persoanei în cauză. Altfel spus, refuzăm să admitem existența unei obligații generale și sistematice de divulgare a motivelor care, în anumite ipoteze, ar putea conduce statele membre la a renunța la măsuri pe care le apreciază, sub controlul instanței, ca necesare pentru apărarea siguranței publice.

25 — A se vedea în special Hotărârea din 28 iulie 2011, Agrana Zucker (C-309/10, Rep., p. I-7333, punctul 35).

81. Ținând seama de aceste elemente, suntem de părere că articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38, apreciat în lumina articolului 47 din cartă și a articolului 346 alineatul (1) litera (a) TFUE, ar trebui interpretat în sensul că permite unui stat membru ca, în cazuri excepționale justificate corespunzător de necesitatea de a garanta siguranța statului și sub controlul instanței naționale, să se opună ca motivele de siguranță publică ce justifică o decizie de expulzare a unui cetățean al Uniunii să fie aduse la cunoștința acestuia din urmă, în detaliu sau sub forma unui rezumat.

82. Un astfel de răspuns nu este însă suficient pentru a ajunge la un just echilibru între interesele legate, pe de o parte, de siguranța statului și, pe de altă parte, de drepturile procedurale ale cetățenilor Uniunii.

83. Astfel, atingerea pe care o aduce dreptului la apărare și la o protecție jurisdicțională efectivă punerea în aplicare a derogării care decurge din articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38 trebuie să fie compensată, pentru a fi conformă cu articolul 47 din cartă, de mecanisme procedurale adecvate care să poată garanta un nivel satisfăcător de echitate în procedură. Numai prin aplicarea acestei condiții atingerea adusă drepturilor procedurale ale cetățeanului Uniunii va putea fi considerată proporțională cu obiectivul care constă, pentru un stat membru, în protejarea intereselor esențiale ale siguranței sale.

84. Întrucât Directiva 2004/38 nu prevede astfel de mecanisme procedurale, revine statelor membre sarcina ca, în temeiul principiului autonomiei procedurale, să le instituie.

85. În definitiv, contextul procedural în care intervine invocarea de către un stat membru a derogării prevăzute la articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38 este, așadar, cel în lumina căruia trebuie să se decidă, în fiecare caz, dacă a fost garantat un just echilibru între dreptul cetățeanului Uniunii la o protecție jurisdicțională efectivă și imperativele legate de siguranța statului.

86. Astfel, după cum a indicat Curtea Europeană a Drepturilor Omului, trebuie să se verifice dacă procedura națională în cauză cuprinde „tehnici care să permită concilierea, pe de o parte, a preocupărilor legitime de securitate în ceea ce privește natura și sursele de informații și, pe de altă parte, necesitatea de a acorda în mod adecvat justițiabilului beneficiul normelor de procedură” [26].

87. Sistemul instituit de Regatul Unit se întemeiază pe un control jurisdicțional, efectuat de SIAC, pe formă și pe fond, al deciziilor de expulzare sau de refuzare a intrării. Atunci când confidențialitatea anumitor elemente este invocată de Secretary of State, SIAC poate verifica dacă nedivulgarea anumitor informații este necesară. În acest scop, instanța menționată dispune de toate elementele factuale și probatorii pe care Secretary of State și-a întemeiat decizia. Dacă, după examinarea acestor elemente, necesitatea de a nu dezvălui informații este confirmată, cauza determină pronunțarea nu numai a unei hotărâri publice, ci și a unei hotărâri confidențiale, al cărei conținut nu este dezvăluit nici reclamantului, nici reprezentantului său.

88. Pe lângă existența unui control jurisdicțional atât cu privire la temeinicia măsurii de expulzare, cât și cu privire la necesitatea de a menține confidențiale anumite informații, arsenalul procedural este completat prin desemnarea unui „avocat special” în anumite cauze care țin de siguranța națională. Astfel, atunci când este necesar, din motive legate de siguranța națională, ca instanța sesizată să judece în ședință secretă în lipsa persoanei în cauză și a reprezentantului său, avocatul special desemnat are atribuția de a reprezenta, în cadrul procedurii, interesele persoanei în cauză. Din această perspectivă, rolul său este de a căuta să atingă o divulgare maximală a elementelor incriminatoare și de a evalua pertinența informațiilor care rămân confidențiale.

26 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Chahal împotriva Regatului Unit din 15 noiembrie 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 131. În ceea ce privește măsurile comunitare de înghețare a fondurilor, a se vedea de asemenea Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, Rep., p. I-6351, punctul 344).

89. Sistemul conceput astfel de Regatul Unit în cadrul autonomiei sale procedurale pare să răspundă cerințelor stabilite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa referitoare la garanțiile procedurale care trebuie să însoțească expulzarea sau refuzarea intrării străinilor. Aceste garanții procedurale decurg, după caz, din articolele 8 și 13 din CEDO [27], precum și din articolul 1 din Protocolul nr. 7 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnat la Strasbourg la 22 noiembrie 1984 (denumit în continuare „Protocolul nr. 7”) [28].

90. Potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, în cazul în care o măsură de expulzare poate aduce atingere dreptului unui străin la respectarea vieții sale familiale, articolul 13 din CEDO coroborat cu articolul 8 din aceasta impune statelor să dea persoanei în cauză posibilitatea de a ataca în mod efectiv o astfel de măsură și de a obține examinarea tuturor aspectelor pertinente din aceasta cu garanții procedurale suficiente și aprofundat, de o instanță care oferă garanții adecvate de independență și de imparțialitate [29].

91. Curtea Europeană a Drepturilor Omului consideră că, atunci când expulzarea a fost dispusă din motive de siguranță națională, anumite restricții procedurale pot fi necesare pentru a garanta că nicio informație nu este divulgată în detrimentul siguranței naționale, iar instanța națională sesizată cu o acțiune împotriva unei decizii de expulzare poate fi obligată să acorde în materie o marjă largă de apreciere autorităților naționale. Cu toate acestea, potrivit aceleiași curți, astfel de limitări nu pot justifica în niciun caz excluderea oricărei căi de atac întrucât autoritatea națională competentă alege să invoce noțiunea „siguranță națională” [30].

92. Standardul în lumina căruia Curtea Europeană a Drepturilor Omului examinează în mod concret compatibilitatea măsurilor de expulzare cu articolul 13 din CEDO cuprinde, mai întâi, cerința potrivit căreia, chiar atunci când este invocată o atingere adusă siguranței naționale, garantarea unei căi de atac eficiente impune cel puțin ca instanța de recurs independentă să fie informată cu privire la motivele care au stat la baza deciziei în litigiu, chiar dacă acestea nu sunt accesibile publicului. Această instanță trebuie să aibă competență pentru a respinge afirmația autorității naționale competente potrivit căreia există o amenințare pentru siguranța națională atunci când o consideră arbitrară sau abuzivă. În plus, trebuie să existe o anumită formă de procedură contradictorie, asigurată, dacă este necesar, printr-un reprezentant special care să beneficieze de un certificat de securitate. Pe de altă parte, instanța independentă trebuie să examineze dacă măsura în litigiu aduce atingere dreptului la respectarea vieții familiale a persoanei interesate și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă a fost realizat un just echilibru între interesul general și drepturile individului [31].

93. Trebuie remarcat că, din perspectiva articolului 8 din CEDO privit individual, garanțiile procedurale impuse de Curtea Europeană a Drepturilor Omului sunt, în esență, identice [32].

27 — A se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Al-Nashif împotriva Bulgariei din 20 iunie 2002, Hotărârea Raza împotriva Bulgariei din 11 februarie 2010, Hotărârea Kaushal și alții împotriva Bulgariei din 2 septembrie 2010, precum și Hotărârea Liu împotriva Rusiei din 26 iulie 2011.

28 — A se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Kaya împotriva României din 12 octombrie 2006, Hotărârea C. G. și alții împotriva Bulgariei din 24 aprilie 2008, precum și Hotărârea Geleri împotriva României din 15 februarie 2011. Deși Protocolul nr. 7 nu este aplicabil Regatului Unit, din rațiuni de exhaustivitate, ni se pare util să menționăm jurisprudența referitoare la acesta.

29 — A se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârile Al-Nashif împotriva Bulgariei (§ 133), C. G. și alții împotriva Bulgariei (§ 56), Kaushal și alții împotriva Bulgariei (§ 35), precum și Liu împotriva Rusiei (§ 99), citate anterior.

30 — A se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârile Al-Nashif împotriva Bulgariei (§ 136 și 137), C. G. și alții împotriva Bulgariei (§ 57), precum și Kaushal și alții împotriva Bulgariei (§ 36), citate anterior.

31 — A se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârile Al-Nashif împotriva Bulgariei (§ 137), C. G. și alții împotriva Bulgariei (§ 57); Kaushal și alții împotriva Bulgariei (§ 36), precum și Liu împotriva Rusiei (§ 99), citate anterior.

32 — A se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârile Al-Nashif împotriva Bulgariei (§ 123 și 124), C. G. și alții împotriva Bulgariei (§ 40), Kaushal și alții împotriva Bulgariei (§ 29), precum și Liu împotriva Rusiei (§ 87 și 88), citate anterior.

94. În sfârșit, în ceea ce privește articolul 1 din Protocolul nr. 7, arătăm că acesta nu aduce garanții substanțial diferite de cele care decurg din articolele 8 și 13 din CEDO, deși constatarea unei încălcări a acestor articole 8 și/sau 13 pare să antreneze în mod mecanic constatarea unei încălcări a articolului 1 din Protocolul nr. 7 [33].

95. În cauzele pe care tocmai le-am menționat, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a fost determinată să constate lipsa sau caracterul pur formal al controlului jurisdicțional efectuat de organele naționale, fie pentru că aceste organe nu dispuneau de elemente suficiente pentru a verifica dacă acuzația potrivit căreia reclamantul prezenta un risc pentru siguranța națională era sau nu era dovedită [34], fie pentru că se considerau necompetente să efectueze un astfel de control [35].

96. Curtea Europeană a Drepturilor Omului impune astfel înainte de toate ca măsurile de expulzare să facă obiectul unui control jurisdicțional independent și riguros. În plus, acest control trebuie să fie efectuat în cadrul unei proceduri care garantează, într-un mod sau altul, respectarea contradictorialității. Curtea menționată amintește în această privință soluția reprezentată de desemnarea unui reprezentant special care să beneficieze de un certificat de securitate.

97. Împrejurarea, pe care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a evidențiat-o de asemenea în anumite cauze, că reclamanților nu li s-au comunicat faptele care le erau imputate [36], nu ni se pare determinantă în cadrul verificării aspectului dacă aceștia au beneficiat de garanții suficiente împotriva arbitrarului. Astfel, în aceste cauze, constatarea unei încălcări a articolelor 8 și 13 din CEDO decurge, în opinia noastră, din aceea că necomunicarea către reclamanți a elementelor care le erau imputate nu fusese compensată nici printr-un control jurisdicțional independent și riguros în ceea ce privește caracterul real al amenințării aduse siguranței naționale, nici prin introducerea unei proceduri cu adevărat contradictorii.

98. În lumina standardului definit astfel de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în ceea ce privește garanțiile procedurale aplicabile măsurilor de expulzare și de refuzare a intrării, apreciem că sistemul procedural instituit de Regatul Unit permite să se asigure, în domeniul avut în vedere, un just echilibru între interesele legate, pe de o parte, de drepturile procedurale ale cetățeanului Uniunii și, pe de altă parte, de siguranța statului.

99. Astfel cum Curtea Europeană a Drepturilor Omului a precizat în cauzele care au pus în discuție Regatul Unit, SIAC este un organ jurisdicțional pe deplin independent, informat în mod complet în privința faptelor care îi sunt imputate persoanei vizate de o măsură de expulzare și pe deplin abilitat să anuleze o astfel de măsură dacă amenințarea pe care o prezintă această persoană pentru siguranța națională nu este probată corespunzător. În acest scop, SIAC examinează toate elementele de probă pertinente, atât secrete, cât și neconfidențiale, asigurându-se că reclamantului nu îi este ascunsă în mod inutil nicio informație [37]. Curtea menționată a apreciat de asemenea că posibilitatea recunoscută avocaților speciali de a audia martorii acuzării cu privire la necesitatea confidențialității și de a solicita în fața magistraților divulgarea unor informații suplimentare poate aduce un surplus de garanție [38] și contribuie la atenuarea eventualului risc de erori pe care SIAC le-ar putea comite întemeindu-se pe probe secrete [39].

33 — A se vedea jurisprudența citată la nota de subsol 28.

34 — A se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea C. G. și alții împotriva Bulgariei, citată anterior (§ 47).

35 — A se vedea în această privință Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârile Raza împotriva Bulgariei (§ 54), precum și Liu împotriva Rusiei (§ 89 și 91), citate anterior.

36 — A se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârile C. G. și alții împotriva Bulgariei (§§ 46 și 60), precum și Liu împotriva Rusiei (§ 90), citate anterior.

37 — A se vedea în acest sens Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea A. și alții împotriva Regatului Unit din 19 februarie 2009 (§ 219), precum și Hotărârea Othman (Abu Qatada) împotriva Regatului Unit din 17 ianuarie 2012 (§ 220).

38 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea A. și alții împotriva Regatului Unit, citată anterior (§ 219).

39 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Othman (Abu Qatada) împotriva Regatului Unit, citată anterior (§ 223).

100. În lumina acestor elemente și având în vedere marja de apreciere care trebuie recunoscută statelor membre în definirea garanțiilor procedurale apte să asigure echilibrul între diferitele interese aflate în joc, apreciem că normele de procedură instituite de Regatul Unit oferă instanței naționale instrumentele necesare pentru a asigura un nivel adecvat de echitate în procedură.

101. În această privință, trebuie precizat că, în măsura în care principiul rămâne cel al unei comunicări precise și complete a motivării deciziilor de refuzare a intrării și de expulzare a cetățenilor Uniunii, instanța națională este obligată, în temeiul principiului proporționalității, să mobilizeze toate instrumentele procedurale de care dispune pentru a adapta nivelul de divulgare a motivelor de siguranță publică la cerințele legate de siguranța statului.

102. Ținând seama de aceste considerații, propunem Curții să interpreteze articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38, apreciat în lumina articolului 47 din cartă și a articolului 346 alineatul (1) litera (a) TFUE, în sensul că permite unui stat membru, în cazuri excepționale justificate corespunzător de necesitatea de a garanta siguranța statului și sub controlul instanței naționale, să se opună ca motivele de siguranță publică ce stau la baza unei decizii de expulzare a unui cetățean al Uniunii să fie aduse la cunoștința acestuia din urmă, în detaliu sau sub forma unui rezumat, de vreme ce dreptul național cuprinde tehnici care permit concilierea, pe de o parte, a preocupărilor legitime de securitate în ceea ce privește natura și sursele de informații care au fost luate în considerare pentru adoptarea deciziei în cauză și, pe de altă parte, a necesității de a acorda în mod adecvat justițiabilului beneficiul normelor de procedură. Revine instanței naționale, în temeiul principiului proporționalității, sarcina de a mobiliza toate instrumentele procedurale de care dispune pentru a adapta nivelul de divulgare a motivelor de siguranță publică la cerințele privind siguranța statului.

103. Contrar a ceea ce susțin ZZ, Comisia și Autoritatea AELS de Supraveghere, nu credem că Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza A. și alții împotriva Regatului Unit, citată anterior, are ca efect modificarea standardului astfel descris în ceea ce privește deciziile de refuzare a intrării și de expulzare a cetățenilor Uniunii adoptate pentru motive de siguranță publică. Mai precis, nu considerăm că această hotărâre impune aplicarea, în acest domeniu, a unui principiu potrivit căruia persoanele respective ar trebui să aibă cel puțin și fără vreo posibilă excepție, chiar atunci când se opun motive legate de siguranța statului, o comunicare a esenței motivelor de siguranță publică reținute împotriva acestora.

104. În opinia noastră, este determinant să se precizeze de la bun început că hotărârea menționată are particularitatea de a stabili cerințele necesare pentru respectarea articolului 5 paragraful 4 din CEDO în materie de detenție a străinilor suspectați de terorism. Era în discuție legislația Regatului Unit care permitea ca astfel de persoane să fie menținute în detenție, fără proces și pe o durată nedeterminată, în așteptarea expulzării.

105. Articolul 5 paragraful 4 din CEDO constituie o *lex specialis* în raport cu cerințele mai generale prevăzute la articolul 13 din aceasta [40]. În cadrul aplicării articolului 5 paragraful 4 din CEDO, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut că utilizarea de informații confidențiale se poate dovedi indispensabilă atunci când este în joc siguranța națională, precizând însă că aceasta nu înseamnă că autoritățile naționale nu fac obiectul niciunui control din partea instanțelor naționale din momentul în care s-a afirmat că există o legătură între cauză, pe de o parte, și securitatea națională și terorism, pe de altă parte [41].

40 — A se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârile Chahal împotriva Regatului Unit (§ 126), precum și A. și alții împotriva Regatului Unit (§ 202), citate anterior.

41 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Chahal împotriva Regatului Unit, citată anterior (§ 131).

106. În Hotărârea A. și alții împotriva Regatului Unit, citată anterior, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a plecat de la constatarea potrivit căreia, „ținând seama de împrejurările cauzei și de consecințele dramatice pe care îndelungata privare de libertate a reclamanților – care părea la acea dată să poată avea o durată nedefinită – le-a avut asupra drepturilor fundamentale de care aceștia beneficiază, articolul 5 [paragraful] 4 [din CEDO] trebuie să implice garanții în esență identice cu cele pe care le consacră latura penală a articolului 6 [paragraful] 1 [din aceasta]” [42].

107. În ceea ce privește tocmai cerințele care trebuie respectate în materie de proceduri penale, din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului reiese că „dreptul la un proces echitabil garantat de articolul 6 [din CEDO] include dreptul la comunicarea tuturor probelor pertinente aflate în posesia organelor de urmărire penală, atât incriminatoare, cât și dezincriminatoare” [43]. Curtea menționată consideră totuși că, „în numele interesului public, uneori se poate dovedi necesar ca anumite probe să nu fie divulgate apărării” [44]. În această privință, aceeași curte a indicat că dreptul la o divulgare a probelor pertinente nu este absolut [45] și că „dreptul la un proces pe deplin contradictoriu poate fi restrâns în măsura strict necesară apărării unui interes public important precum siguranța națională, necesității de a menține secrete anumite metode polițienești de cercetare a infracțiunilor sau protecției drepturilor fundamentale ale unui terț” [46]. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a precizat totuși că, „dacă se dorește ca acuzatului să i se garanteze un proces echitabil, toate dificultățile cauzate apărării de o limitare a drepturilor sale trebuie să fie compensate suficient prin procedura urmată în fața autorităților judiciare” [47]. Aceasta examinează astfel dacă procedura considerată în ansamblul său a prezentat un caracter echitabil [48] sau „până la ce punct măsurile compensatorii existente puteau remedia parțiala inexistență a contradictorialității care afecta procedura” [49]. În sfârșit, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că o condamnare nu se poate întemeia exclusiv sau într-o proporție determinantă pe elemente de probă confidențiale al căror conținut nu fusese adus la cunoștința acuzatului sau a reprezentantului său în niciun stadiu al procedurii [50].

108. Prin aplicarea în cadrul articolului 5 paragraful 4 din CEDO a garanțiilor în esență identice cu cele pe care le consacră latura penală a articolului 6 paragraful 1 din aceasta, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat, în Hotărârea A. și alții împotriva Regatului Unit, citată anterior, că „era esențial ca fiecăruia dintre reclamanți să i se comunice cât mai multe informații posibil cu privire la acuzațiile și la elementele incriminatoare reținute împotriva acestuia fără ca siguranța națională și cea a terților să fie compromise” [51]. Potrivit acestei curți, „[d]acă divulgarea integrală a informațiilor în discuție era exclusă, respectarea articolului 5 paragraful 4 [din CEDO] impunea ca inconvenientele care decurgeau dintr-o astfel de limitare să fie compensate într-un asemenea mod încât fiecare dintre persoanele interesate să își mențină posibilitatea de a contesta în mod util acuzațiile aduse împotriva sa” [52].

42 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea A. și alții împotriva Regatului Unit, citată anterior (§ 217).

43 — *Ibidem* (§ 206).

44 — *Idem.*

45 — A se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Jasper împotriva Regatului Unit din 16 februarie 2000 (§ 52), precum și Hotărârea Kennedy împotriva Regatului Unit din 18 mai 2010 (§ 187 și jurisprudența citată).

46 — A se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea A. și alții împotriva Regatului Unit, citată anterior (§ 205 și jurisprudența citată).

47 — *Idem.*

48 — *Ibidem* (§ 208 și jurisprudența citată).

49 — *Ibidem* (§ 207).

50 — *Ibidem* (§§ 206-208 și jurisprudența citată).

51 — *Ibidem* (§ 218).

52 — *Idem.*

109. Examinând procedura prevăzută de Legea privind SIAC din perspectiva acestor cerințe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat, subliniind că „SIAC era cea mai bine plasată pentru a garanta că nicio informație nu a fost ascunsă inutil deținuților”[53] și „rolul important”[54] al avocaților speciali, că aceștia din urmă „ar fi apți să [își] îndeplinească în mod eficient funcția numai dacă deținuții ar primi informații suficiente cu privire la acuzațiile care li se aduc, pentru a putea da instrucțiuni eficiente avocatului special”[55]. Aceasta a considerat de asemenea că, „în cazurile în care elementele neconfidențiale ar fi constat numai în afirmații generale și în care SIAC s-ar fi întemeiat exclusiv sau într-o proporție semnificativă pe înscrisuri secrete pentru a aproba eliberarea unui certificat sau a-i menține pe reclamanți în detenție, nu ar fi fost îndeplinite cerințele prevăzute la articolul 5 [paragraful] 4 [din CEDO]”[56].

110. Este adevărat că, dacă aveam în vedere acțiunea principală din perspectiva cerințelor stabilite astfel de CEDO la articolul 5 paragraful 4 din aceasta, ar fi dificil să se decidă în sensul caracterului echitabil al procedurii. Astfel, este cert că ZZ nu a primit decât puține informații cu privire la acuzațiile care îi sunt aduse și că motivele esențiale care justifică măsura expulzării au rămas confidențiale pe întreaga durată a procedurii desfășurate în fața SIAC. Chiar din mărturisirea acestei instanțe, motivele care sunt explicate numai în hotărârea confidențială sunt cele în temeiul cărora aceasta a considerat că conduita personală a lui ZZ reprezenta o amenințare reală, prezentă și suficient de serioasă care afecta un interes fundamental al societății, și anume siguranța publică, și că această amenințare prevala în raport cu dreptul său de a se bucura de o viață de familie în Regatul Unit[57].

111. Cu toate acestea, nu credem că articolul 47 din cartă impune ca garanții atât de riguroase precum cele care decurg din latura penală a articolului 6 paragraful 1 din CEDO să fie aplicate prin analogie contestațiilor făcute împotriva unor măsuri de expulzare. În opinia noastră, este legitim ca cerințele în temeiul cărora o procedură va putea sau nu va putea fi considerată echitabilă să poată varia în funcție de natura deciziei contestate și de împrejurările speței[58]. Înțelegem, așadar, că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a adoptat un standard de drepturi procedurale mai ridicat atunci când s-a confruntat cu situații de detenție decât cel pe care l-a aplicat atunci când a trebuit să aprecieze compatibilitatea unor decizii de expulzare cu articolele 8 și 13 din CEDO. Remarcăm de altfel că, în Hotărârea Othman (Abu Qatada) împotriva Regatului Unit, citată anterior, aceasta a indicat în mod clar că raționamentul pe care l-a adoptat în Hotărârea A. și alții împotriva Regatului Unit, citată anterior, nu este de aplicabilitate generală, demonstrând astfel că aceeași procedură națională poate face obiectul unei aprecieri diferite în ceea ce privește caracterul său echitabil în funcție de contextul în care intervine această apreciere[59].

112. În aceeași ordine de idei care constă în a sublinia caracterul variabil al standardelor aplicabile în funcție de context, remarcăm de asemenea că specificitatea sistemului procedural național în discuție în acțiunea principală, precum și împrejurarea că prezenta trimitere preliminară se referă la libera circulație și la dreptul de ședere al cetățenilor Uniunii împiedică, în opinia noastră, aplicarea prin analogie a raționamentului adoptat de Curte în Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior. În această hotărâre, Curtea a stabilit, în materie de

53 — *Ibidem* (§219).

54 — *Ibidem* (§ 220).

55 — *Idem.*

56 — *Idem.*

57 — ZZ v Secretary of State for the Home Department, menționată la nota de subsol 11 (punctul 20). Subliniem totuși că hotărârea publică conține deja un anumit număr de acuzații serioase cu privire la care ZZ a putut oferi explicații în cursul procedurii. Din acestea reiese că în concluziile care au fost aduse la cunoștința reclamantului se afirmă că acesta era implicat în activități ale rețelei Grupul Islamic Armat (GIA) și în activități teroriste. Mai exact, s-a dovedit că este sau era proprietarul unor obiecte găsite în Belgia în localurile închiriate de un extremist cunoscut unde a fost găsită, printre altele, o cantitate de arme și de muniție. În plus, din dosar reiese că reclamantul a luat poziție cu privire la alte fapte invocate, cum sunt, de exemplu, contacte cu anumite persoane indicate concret și susținerea acestora, precum și deținerea unor sume importante.

58 — A se vedea în acest sens Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Kennedy împotriva Regatului Unit, citată anterior (§ 189).

59 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Othman (Abu Qatada) împotriva Regatului Unit, citată anterior (§ 223).

drept la apărare și de protecție jurisdicțională efectivă, cerințe proprii măsurilor de înghețare a unor fonduri și a unor resurse economice, și aceasta în contextul procedural specific în care sunt adoptate astfel de măsuri. Acest lucru nu împiedică să se arate că, în hotărârea menționată, Curtea a avut grijă să indice că „considerații imperioase legate de siguranța sau de dirijarea relațiilor internaționale de către Comunitate și de statele membre se pot opune comunicării către persoanele interesate a anumitor elemente”[60].

113. În sfârșit, vom răspunde la argumentul invocat de Autoritatea AELS de Supraveghere potrivit căruia ar fi incoerent ca, în temeiul unei jurisprudențe a House of Lords[61], o persoană care este supusă unui „control order” în conformitate cu Legea din 2005 privind prevenirea terorismului (Prevention of Terrorism Act 2005) să poată avea cunoștință de acuzațiile esențiale reținute împotriva sa, în timp ce un cetățean al Uniunii în privința căruia a fost adoptată o decizie de expulzare ar putea fi privat de o astfel de divulgare.

114. Astfel cum am arătat mai sus, considerăm că nivelul de divulgare a motivelor de siguranță publică poate varia în funcție de contextul procedural în care intervine decizia contestată și de natura măsurilor în cauză. Aceste „control orders” constau în măsuri care restrâng, potrivit unor modalități diverse, libertatea unor persoane suspectate de terorism, de exemplu în ceea ce privește locul lor de reședință, deplasările, relațiile lor și utilizarea mijloacelor de comunicare. Aceste măsuri pot avea, în modalitățile lor cele mai severe, efecte apropiate de cele ale unei măsuri de detenție. Menționatele „control orders” constituie, prin urmare, o categorie deosebită de măsuri care, în opinia noastră, nu este comparabilă cu cea a deciziilor de expulzare adoptate în temeiul Directivei 2004/38. În orice caz, faptul că o instanță națională apreciază oportun ca, în cadrul aplicării unei legi naționale menite să prevină actele de terorism, să extindă la alte măsuri decât detenția standardul definit de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Hotărârea A. și alții împotriva Regatului Unit, citată anterior, nu este, în sine, de natură să aibă un impact asupra nivelului de cerințe procedurale care pare să decurgă în mod necesar, în cadrul punerii în aplicare a dreptului Uniunii, din articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38, interpretat în lumina articolului 47 din cartă și a articolului 346 alineatul (1) litera (a) TFUE.

IV – Concluzie

115. Având în vedere ansamblul considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă după cum urmează la întrebarea preliminară adresată de Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division):

„Articolul 30 alineatul (2) 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, apreciat în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și a articolului 346 alineatul (1) litera (a) TFUE, trebuie interpretat în sensul că permite unui stat membru ca, în cazuri excepționale justificate corespunzător de necesitatea de a garanta siguranța statului și sub controlul instanței naționale, să se opună ca motivele de siguranță publică ce stau la baza unei decizii de expulzare a unui cetățean al Uniunii să fie aduse la cunoștința acestuia din urmă, în detaliu sau sub forma unui rezumat, de vreme ce dreptul procedural național cuprinde tehnici care permit concilierea, pe de o parte, a preocupărilor legitime de securitate în ceea ce privește natura și sursele de informații care au fost luate în considerare pentru adoptarea deciziei în cauză și, pe de altă parte, a necesității de a acorda în mod adecvat justițiabilului garanțiile procedurale.

60 — Punctul 342.

61 — Secretary of State for the Home Departments v AF and others [2009] UKHL 28, disponibilă la următoarea adresă de internet: http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2009/28.html.

Revine instanței naționale, în temeiul principiului proporționalității, sarcina de a mobiliza toate instrumentele procedurale de care dispune pentru a adapta nivelul de divulgare a motivelor de siguranță publică la cerințele care țin de siguranța statului.”