HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

10 iulie 2008 *

În cauza C-33/07,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Tribunalul Dâmbovița (România), prin decizia din 17 ianuarie 2007, primită de Curte la 24 ianuarie 2007, în procedura

Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București

împotriva lui

Gheorghe Jipa,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul P. Jann, președinte de cameră, domnii A. Tizzano (raportor), A. Borg Barthet, M. Ilešič și E. Levits, judecători,

* Limba de procedură: româna.

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: domnul R. Grass,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru guvernul român, de doamna E. Ganea, în calitate de agent;

— pentru guvernul elen, de doamnele E. Skandalou și G. Papagianni, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Comunităților Europene, de doamnele D. Maidani și I. Trifa, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 14 februarie 2008,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 18 CE și a articolului 27 din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, cu rectificare în JO L 229, p. 35, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu având ca obiect o cerere introdusă de Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București (denumit în continuare „ministerul") prin care se urmărește pronunțarea unei decizii de către Tribunalul Dâmbovița care să interzică domnului Jipa, resortisant român, să călătorească în Belgia pentru o perioadă până la trei ani.

Cadrul juridic

Reglementarea comunitară

3 Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/38 prevede:

„Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile și membrii familiei acestora care nu au cetățenia unui stat membru și care dețin pașapoarte valabile au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru."

4 Potrivit articolului 27 alineatele (1) și (2) din Directiva 2004/38:

„(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."

Reglementarea națională

5 Articolul 1 din Acordul dintre Guvernul României, pe de o parte, și Guvernele Regatului Belgiei, Marelui Ducat al Luxemburgului și Regatului Țărilor de Jos, pe de altă parte, privind readmisia persoanelor aflate în situație ilegală, semnat în 1995 și aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 825/1995 (*Monitorul Oficial al României* nr. 241 din 20 octombrie 1995, denumit în continuare „Acordul de readmisie"), prevede:

„Guvernul României readmite intrarea pe teritoriul său, la cererea Guvernului Belgiei, al Luxemburgului sau al Țărilor de Jos și fără formalități, a oricărei persoane care nu îndeplinește sau nu mai îndeplinește condițiile de intrare sau de ședere aplicabile pe teritoriul Belgiei, al Luxemburgului sau al Țărilor de Jos, în măsura în care s-a stabilit sau este prezumat că aceasta are cetățenia română."

6 Articolul 3 alineatele (1) și (3) din Legea nr. 248 din 20 iulie 2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (*Monitorul Oficial al României* nr. 682 din 29 iulie 2005), în versiunea aplicabilă litigiului din acțiunea principală (denumită în continuare „Legea nr. 248/2005"), prevede:

„(1) Limitarea exercitării dreptului cetățenilor români la liberă circulație în străinătate se poate face numai temporar, în cazurile și în condițiile prevăzute în prezenta lege, și constă în suspendarea sau, după caz, restrângerea exercitării acestui drept.

[…]

(3) Restrângerea exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate reprezintă interdicția temporară de a călători în anumite state, dispusă de autoritățile competente române, în condițiile prezentei legi.”

7 Articolul 38 din Legea nr. 248/2005 are următorul cuprins:

„Restrângerea exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate a cetățenilor români poate fi dispusă pentru o perioadă de cel mult 3 ani numai în condițiile și cu privire la următoarele categorii de persoane:

a) cu privire la persoana care a fost returnată dintr-un stat în baza unui acord de readmisie încheiat între România și acel stat;

b) cu privire la persoana a cărei prezență pe teritoriul unui stat, prin activitatea pe care o desfășoară sau ar urma să o desfășoare, ar aduce atingere gravă intereselor României sau, după caz, relațiilor bilaterale dintre România și acel stat.”

8 Articolul 39 din Legea nr. 248/2005 prevede:

„În situația prevăzută la art. 38 lit. a), măsura se dispune, la solicitarea Direcției Generale de Pașapoarte, cu privire la statul de pe teritoriul căruia a fost returnată persoana,

de către tribunalul în a cărui rază teritorială se află domiciliul acestei persoane, iar când aceasta are domiciliul în străinătate, de către Tribunalul București."

Acțiunea principală și întrebările preliminare

9 Domnul Jipa a părăsit România la 10 septembrie 2006 pentru a se deplasa pe teritoriul Regatului Belgiei. La 26 noiembrie 2006, a fost returnat în România deoarece se afla în situație de „ședere ilegală" pe teritoriul acestui stat membru, în conformitate cu termenii acordului de readmisie.

10 La 11 ianuarie 2007, Tribunalul Dâmbovița a fost sesizat cu o cerere formulată de minister în temeiul prevederilor articolelor 38 și 39 din Legea nr. 248/2005, de dispunere a unei măsuri prin care să i se interzică domnului Jipa să călătorească în Belgia pe o perioadă de până la trei ani.

11 Instanța de trimitere subliniază că cererea ministerului nu precizează natura „șederii ilegale" care a determinat readmisia domnului Jipa.

12 În aceste circumstanțe, Tribunalul Dâmbovița a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul [18 CE] […] trebuie interpretat în sensul că se opune ca legislația României (și anume articolele 38 și 39 din [Legea nr. 248/2005] […]) să împiedice exercitarea dreptului la liberă circulație a persoanelor?

2) a) Dispozițiile articolelor 38 și 39 din Legea nr. 248/2005 […] care împiedică o persoană (cetățean român și în prezent cetățean al Uniunii Europene) să circule liber într-un alt stat (în speță membru al Uniunii Europene) constituie un obstacol în calea liberei circulații a persoanelor, libertate consacrată la articolul 18 CE?

b) Un stat membru al Uniunii Europene (în speță România) poate dispune limitarea exercitării liberei circulații a cetățenilor pe teritoriul altui stat membru?

3) a) Termenul «ședere ilegală» în sensul Hotărârii Guvernului [român] nr. 825/1995 pentru aprobarea [acordului de readmisie] (în temeiul căreia s-a dispus readmisia pârâtului aflat în situația de «ședere ilegală») se circumscrie motivului de «ordine publică» sau de «siguranță publică» prevăzut la articolul 27 din Directiva 2004/38/CE, pentru a se putea dispune restrângerea libertății de circulație a unei astfel de persoane?

b) În situația în care răspunsul la întrebarea precedentă este afirmativ, dispozițiile articolului 27 din [Directiva 2004/38] trebuie interpretate în sensul că statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii Europene pentru motive de «ordine publică» și de «siguranță publică» în mod automat, fără a se analiza «conduita» persoanei în cauză?"

13 Întrucât a considerat că întrebările respective necesită un răspuns urgent din partea Curții, dat fiind că domnul Jipa trebuie să aibă posibilitatea să își exercite dreptul la liberă circulație sau să cunoască cât mai repede dacă se impune restrângerea exercitării acestui drept, instanța de trimitere a solicitat Curții judecarea trimiterii preliminare potrivit procedurii accelerate, în temeiul articolului 104a primul paragraf din Regulamentul de procedură.

14 Prin Ordonanța din 3 aprilie 2007, președintele Curții a respins această cerere pentru motivul că nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 104a primul paragraf.

Cu privire la întrebările preliminare

15 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 18 CE și articolul 27 din Directiva 2004/38 se opun unei reglementări naționale care permite restrângerea dreptului unui resortisant dintr-un stat membru de a se deplasa pe teritoriul unui alt stat membru, în special pentru motivul că a fost returnat anterior din acest stat deoarece se afla acolo în situație de „ședere ilegală".

16 În observațiile scrise prezentate Curții, guvernele român și elen, precum și Comisia Comunităților Europene susțin aceeași opinie, considerând că trebuie să se răspundă în mod afirmativ la aceste întrebări.

17 În această privință, trebuie arătat în primul rând că, în calitate de resortisant român, domnul Jipa se bucură de statutul de cetățean al Uniunii în temeiul articolului 17 alineatul (1) CE și, prin urmare, are posibilitatea de a se prevala, inclusiv față de statul membru de origine, de drepturile aferente unui astfel de statut și în special de dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, astfel cum a fost conferit prin articolul 18 CE (a se vedea în acest sens, în special, Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk, C-184/99, Rec., p. I-6193, punctele 31-33, Hotărârea din 26 octombrie 2006, Tas-Hagen și Tas, C-192/05, Rec., p. I-10451, punctul 19, precum și Hotărârea din 23 octombrie 2007, Morgan și Bucher, C-11/06 și C-12/06, Rep., p. I-9161, punctele 22 și 23).

18 În continuare, trebuie precizat că, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 35 din concluzii, dreptul la liberă circulație include atât dreptul cetățenilor Uniunii Europene de a intra într-un alt stat membru decât cel de origine, cât și dreptul de

a-l părăsi. Într-adevăr, astfel cum a avut deja ocazia să sublinieze Curtea, libertățile fundamentale garantate prin Tratatul CE ar fi golite de substanță dacă statul membru de origine ar putea, fără o justificare valabilă, să interzică propriilor resortisanți să părăsească teritoriul statului în cauză pentru a intra pe teritoriul unui alt stat membru (a se vedea, prin analogie, în materie de libertate de stabilire și de liberă circulație a lucrătorilor, Hotărârea din 27 septembrie 1988, Daily Mail and General Trust, 81/87, Rec., p. 5483, punctul 16, Hotărârea din 14 iulie 1994, Peralta, C-379/92, Rec., p. I-3453, punctul 31, și Hotărârea din 15 decembrie 1995, Bosman, C-415/93, Rec., p. I-4921, punctul 97).

19 De altfel, articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/38 prevede în mod expres că toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru.

20 Rezultă că o situație precum cea a pârâtului din acțiunea principală, astfel cum este descrisă la punctele 9 și 10 din prezenta hotărâre, este cuprinsă în sfera dreptului de liberă circulație și ședere al cetățenilor Uniunii în statele membre.

21 În sfârșit, trebuie amintit că dreptul la liberă circulație al cetățenilor Uniunii nu este unul necondiționat, ci poate fi supus limitărilor și condițiilor prevăzute prin tratat, precum și prin dispozițiile adoptate pentru punerea sa în aplicare (a se vedea în acest sens, în special, Hotărârea din 11 aprilie 2000, Kaba, C-356/98, Rec., p. I-2623, punctul 30, Hotărârea din 6 martie 2003, Kaba, C-466/00, Rec., p. I-2219, punctul 46, și Hotărârea din 10 aprilie 2008, Comisia/Țările de Jos, C-398/06, nepublicată încă în Repertoriu, punctul 27).

22 În ceea ce privește acțiunea principală, limitările și condițiile decurg în special din articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38, dispoziție care permite statelor membre să restrângă libertatea de circulație a cetățenilor Uniunii sau a membrilor familiilor acestora în special pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică.

23 În această privință, Curtea a subliniat întotdeauna că, deși, în general, statele membre sunt libere să stabilească cerințele de ordine publică și de siguranță publică în conformitate cu nevoile lor naționale, care pot varia de la un stat membru la altul și de la o perioadă la alta, nu este mai puțin adevărat că, în contextul comunitar și în special ca justificare a unei derogări de la principiul fundamental al liberei circulații a persoanelor, aceste cerințe trebuie interpretate în mod strict, astfel încât sfera lor să nu poată fi stabilită unilateral de fiecare stat membru fără exercitarea unui control din partea instituțiilor Comunității Europene (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 octombrie 1975, Rutili, 36/75, Rec., p. 1219, punctele 26 și 27, Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau, 30/77, Rec., p. 1999, punctele 33 și 34, Hotărârea din 14 martie 2000, Église de scientologie, C-54/99, Rec., p. I-1335, punctul 17, precum și Hotărârea din 14 octombrie 2004, Omega, C-36/02, Rec., p. I-9609, punctele 30 și 31). Jurisprudența a precizat astfel că noțiunea de ordine publică presupune, în orice caz, pe lângă tulburarea ordinii sociale pe care o reprezintă orice încălcare a legii, existența unei amenințări reale, prezente și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății (a se vedea în special Hotărârile citate anterior Rutili, punctul 28, Bouchereau, punctul 35, precum și Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri, C-482/01 și C-493/01, Rec., p. I-5257, punctul 66).

24 Privite în acest context, derogările de la principiul fundamental menționat care ar putea fi invocate de un stat membru implică în special, astfel cum reiese din articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38, că, pentru a fi justificate, măsurile luate din motive de ordine publică sau de siguranță publică trebuie să se întemeieze exclusiv pe conduita persoanei în cauză, neputând fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de cazul respectiv sau care sunt legate de considerații de prevenție generală.

25 Trebuie adăugat că, astfel cum au arătat pe bună dreptate guvernul român, Comisia, precum și avocatul general la punctul 43 din concluzii, o măsură prin care se limitează exercitarea dreptului de liberă circulație trebuie adoptată în lumina unor considerații care țin de protecția ordinii publice sau a siguranței publice a statului membru care adoptă măsura respectivă. Așadar, aceasta nu s-ar putea întemeia exclusiv pe motive invocate de un alt stat membru în scopul de a justifica, precum în cauza din acțiunea principală, o decizie de expulzare a unui resortisant comunitar de pe teritoriul acestui din urmă stat, o asemenea considerație neînlăturând totuși posibilitatea ca astfel de motive să fie luate în considerare în cadrul aprecierii efectuate de către autoritățile naționale competente să adopte măsura de restrângere a liberei circulații (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 31 ianuarie 2006, Comisia/Spania, C-503/03, Rec., p. I-1097, punctul 53).

26 Cu alte cuvinte, într-o situație precum cea din acțiunea principală, împrejurarea că față de un cetățean al Uniunii s-a dispus măsura returnării de pe teritoriul unui alt stat membru unde ședea în mod ilegal nu ar putea fi luată în considerare de statul membru de origine al acestuia pentru a limita dreptul la liberă circulație al cetățeanului respectiv decât în măsura în care conduita acestuia reprezintă o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății.

27 Or, situația care a determinat apariția litigiului din acțiunea principală nu pare să răspundă cerințelor amintite la punctele 22-26 din prezenta hotărâre. În special, din dosarul transmis Curții de instanța de trimitere și din observațiile scrise ale guvernului român pare să rezulte că cererea ministerului prin care se urmărește limitarea dreptului de liberă circulație a domnului Jipa are ca unic temei măsura de returnare care s-a dispus față de acesta pe teritoriul Regatului Belgiei, întrucât se afla în situație de „ședere ilegală" în acest stat membru, lipsind orice apreciere specifică a conduitei persoanei în cauză și orice referire la vreo amenințare pe care aceasta ar constitui-o pentru ordinea publică sau pentru siguranța publică. Pe de altă parte, guvernul român precizează în observațiile sale scrise că nici decizia autorităților belgiene care au decis returnarea domnului Jipa nu a fost întemeiată pe motive de ordine publică sau de siguranță publică.

28 Totuși, îi revine instanței de trimitere sarcina de a efectua constatările necesare în această privință, pe baza elementelor de fapt și de drept care au motivat, în cauza din acțiunea principală, cererea ministerului de limitare a dreptului domnului Jipa de a ieși de pe teritoriul național.

29 În cadrul unei astfel de aprecieri, instanța de trimitere va trebui să stabilească de asemenea dacă respectiva limitare a dreptului de a ieși de pe teritoriul național este aptă să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmărește și nu depășește cadrul a ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia. Într-adevăr, din articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38, precum și din jurisprudența constantă a Curții reiese că o măsură de restrângere a dreptului la liberă circulație nu poate fi justificată decât dacă respectă principiul proporționalității (a se vedea în acest sens, în special, Hotărârea din 2 august 1993, Alluè și alții, C-259/91, C-331/91 și C-332/91, Rec., p. I-4309, punctul 15, Hotărârea din 17 septembrie 2002, Baumbast și R, C-413/99, Rec., p. I-7091, punctul 91, precum și Hotărârea din 26 noiembrie 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Rec., p. I-10981, punctul 43).

30 Prin urmare, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 18 CE și articolul 27 din Directiva 2004/38 nu se opun unei reglementări naționale care permite restrângerea dreptului unui resortisant al unui stat membru de a se deplasa pe teritoriul unui alt stat membru, în special pentru motivul că a fost returnat anterior din acest stat pentru că se afla acolo în situație de „ședere ilegală", cu condiția ca, pe de o parte, conduita acestui resortisant să reprezinte o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății și, pe de altă parte, măsura restrictivă avută în vedere să fie aptă să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmărește și să nu depășească cadrul a ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia. Îi revine instanței de trimitere sarcina să verifice dacă acesta este cazul în cauza cu a cărei soluționare este sesizată.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Articolul 18 CE și articolul 27 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 nu se opun unei reglementări naționale care permite restrângerea dreptului unui resortisant al unui stat membru de a se deplasa pe teritoriul unui alt stat membru, în special pentru motivul că a fost returnat anterior din acest stat pentru că se afla acolo în situație de „ședere ilegală", cu condiția ca, pe de o parte, conduita acestui resortisant să reprezinte o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui

interes fundamental al societății și, pe de altă parte, măsura restrictivă avută în vedere să fie aptă să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmărește și să nu depășească cadrul a ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia. Îi revine instanței de trimitere sarcina să verifice dacă acesta este cazul în cauza cu a cărei soluționare este sesizată.

Semnături