HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

4 iunie 2013*

„Libera circulație a persoanelor — Directiva 2004/38/CE — Decizie prin care unui cetățean al Uniunii Europene i se interzice accesul pe teritoriul unui stat membru din motive de siguranță publică — Articolul 30 alineatul (2) din directiva menționată — Obligație de a informa cetățeanul în cauză cu privire la motivarea acestei decizii — Divulgare contrară intereselor siguranței statului — Dreptul fundamental la o protecție jurisdicțională efectivă”

În cauza C-300/11,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Regatul Unit), prin decizia din 19 mai 2011, primită de Curte la 17 iunie 2011, în procedura

ZZ

împotriva

Secretary of State for the Home Department,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnul K. Lenaerts, vicepreședinte, domnul A. Tizzano, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii T. von Danwitz (raportor) și G. Arestis, doamna M. Berger și domnul E. Jarašiūnas, președinți de cameră, domnii E. Juhász, J.-C. Bonichot, M. Safjan și D. Šváby și doamna A. Prechal, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 19 iunie 2012,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru ZZ, de H. Southey, QC, și de S. Cox, barristers, mandatați de R. Singh, solicitor;

— pentru guvernul Regatului Unit, de S. Behzadi-Spencer, în calitate de agent, asistată de T. Eicke, barrister;

— pentru guvernul ceh, de D. Hadroušek, în calitate de agent;

— pentru guvernul francez, de G. de Bergues și de B. Beaupère-Manokha, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: engleza.

— pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de G. Palatiello, avvocato dello Stato;

— pentru guvernul slovac, de B. Ricziová, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de C. Tufvesson și de M. Wilderspin, în calitate de agenți;

— pentru Autoritatea de Supraveghere AELS, de X. Lewis și de G. Mathisen, precum și de F. Cloarec, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 12 septembrie 2012,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară 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 (JO L 158, p. 77, rectificări în JO L 229, p. 35, și JO 2005, L 197, p. 34, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56), interpretat în special în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

2 Această cerere a fost formulată 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-i interzice, din motive de siguranță publică, să intre pe teritoriul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Capitolul VI din Directiva 2004/38 conține dispoziții referitoare la restrângerea de către statele membre a dreptului de intrare și a dreptului de ședere al cetățenilor Uniunii Europene pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.

4 În această privință, articolul 27 alineatul (1) din directiva menționată prevede:

„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.”

5 Articolul 30 alineatele (1) și (2) din aceeași directivă 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.”

6 Articolul 31 alineatele (1) și (3) din Directiva 2004/38 are următorul cuprins:

„(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.”

Dreptul Regatului Unit

Accesul și interzicerea accesului pe teritoriul Regatului Unit

7 Regulamentul din 2006 privind imigrarea din Spațiul Economic European [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, denumit în continuare „Regulamentul privind imigrarea”] transpune Directiva 2004/38 în dreptul Regatului Unit. Articolul 2 din acest regulament prevede:

„(1) În sensul prezentului regulament:

[…]

prin «decizie SEE [Spațiul Economic European]» se înțelege o decizie adoptată în temeiul prezentului regulament care privește:

(a) dreptul unei persoane de a intra în Regatul Unit;

[…]”

8 Potrivit articolului 11 alineatele (1) și (5) din acest regulament:

„(1) Unui resortisant al SEE trebuie să i se permită 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 regulamentul menționat, intitulat „Interzicerea accesului pe teritoriul Regatului Unit și returnarea”, prevede la alineatul (1):

„Unei persoane nu i se permite să intre pe teritoriul Regatului Unit în temeiul articolului 11 dacă interzicerea accesului este justificată de motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică în conformitate cu articolul 21.”

10 Articolul 25 din același regulament prevede:

„(1) În prezenta parte:

[…]

«Comisie» înseamnă comisia la care se referă Legea din 1997 privind Comisia Specială de Soluționare a Contestațiilor în materie de Imigrare (Special Immigration Appeals Commission, denumită în continuare «SIAC»);

[…]”

11 Articolul 28 din Regulamentul privind imigrarea prevede:

„(1) O acțiune împotriva unei decizii SEE poate fi formulată în fața [SIAC] 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 din 1997 privind Comisia Specială de Soluționare a Contestațiilor în materie de Imigrare [Special Immigration Appeals Commission Act 1997 (denumită în continuare «Legea privind SIAC»)] este aplicabilă acțiunilor formulate în fața [SIAC] 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 menționat (acțiune împotriva unei decizii în materie de imigrare), cu excepția punctului (i) al alineatului amintit.”

Normele aplicabile acțiunii împotriva unei decizii de interzicere a accesului

12 Potrivit articolului 1 din Legea privind SIAC, aceasta din urmă 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 menționate în prezentul articol pot în special:

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

[…]

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

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

(b) necesitatea de a asigura 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) prevede că Attorney General poate desemna o persoană abilitată să pledeze în fața High Court of Justice (England & Wales) pentru a reprezenta interesele unui reclamant în orice procedură în fața SIAC de la care acesta din urmă și toți reprezentanții săi legali sunt excluși. Alineatul (4) al aceluiași articol prevede, în plus, că această persoană „nu răspunde față de persoana căreia trebuie să îi reprezinte interesele".

15 Regulamentul de procedură din 2003 privind Comisia Specială de Soluționare a Contestațiilor 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, [SIAC] asigură că nu sunt divulgate informații într-un mod care să contravină intereselor siguranței naționale […]

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

16 Articolul 10 din regulamentul menționat prevede:

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

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

(b) orice element în favoarea reclamantului despre care are cunoștință.

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

(3) În cazul în care Secretary of State formulează o obiecție față de 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 [SIAC] 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 martorilor în cadrul acestor ședințe și(c)

prin prezentarea de observații scrise [SIAC]."

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 a căror divulgare 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 [SIAC] elaborate ca răspuns la o cerere formulată în temeiul alineatului (4).

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

(a) [SIAC];

(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 [SIAC] instrucțiuni care să îl autorizeze să comunice cu reclamantul, cu reprezentantul său sau cu orice altă persoană.

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

(a) [SIAC] trebuie să notifice Secretary of State această cerere și

(b) Secretary of State trebuie ca, în termenul stabilit de [SIAC], să depună la [aceasta din urmă] 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 astfel cum se prevede 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 date de [SIAC]; 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 în cadrul unei proceduri în fața [SIAC],(b)

elemente care îi contrazic argumentele ori care sunt favorabile reclamantului sau

[…]

și față de a căror divulgare 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 [SIAC] 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 față de 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) Odată cu depunerea documentelor menționate, 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 [SIAC] într-o formă necenzurată, explicând motivele pentru care a făcut modificările, iar(b)

[SIAC] trebuie să dea Secretary of State instrucțiuni cu privire la aspectele care pot face obiectul cenzurii.

(5) Secretary of State poate, cu autorizarea [SIAC] 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, [SIAC] trebuie să decidă în sensul admiterii sau al respingerii obiecției în conformitate cu prezentul articol.

(2) [SIAC] 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) [SIAC] poate admite sau respinge obiecția formulată de Secretary of State.

(7) [SIAC] 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 [SIAC] admite obiecția prezentată de Secretary of State în temeiul articolului 37, aceasta trebuie:

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

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

(9) Atunci când [SIAC] respinge obiecția prezentată de Secretary of State în temeiul articolului 37 sau dispune ca acesta 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, [SIAC] 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 contrazice argumentele invocate de Secretary of State sau ar fi favorabile reclamantului, să dispună ca Secretary of State să nu invoce aceste aspecte în cadrul argumentelor sale sau să facă concesii ori să adopte alte măsuri, în conformitate cu indicațiile [SIAC],

sau

(ii) în toate celelalte cazuri, să dispună ca 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 decizia SIAC, articolul 47 alineatele (2)-(4) din Regulamentul de procedură al SIAC prevede:

„(2) [SIAC] trebuie să consemneze în scris decizia adoptată, precum și motivarea acesteia.

(3) Într-un termen rezonabil, [SIAC] 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, [SIAC] trebuie să notifice Secretary of State și avocatului special un document separat care să includă această motivare."

Litigiul principal și întrebarea preliminară

22 ZZ are dublă cetățenie, franceză și algeriană. El este căsătorit din anul 1990 cu o resortisantă din Regatul Unit cu care avea opt copii, cu vârste cuprinse între 9 și 20 de ani, la data introducerii cererii de decizie preliminară. Din anul 1990 până în anul 2005, ZZ a locuit în mod legal în Regatul Unit. În anul 2004, Secretary of State i-a acordat un drept de ședere permanent pe teritoriul acestui stat membru.

23 După ce ZZ a părăsit Regatul Unit pentru a se deplasa în Algeria, în luna august a anului 2005, Secretary of State a luat 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. SIAC constatase, în hotărârea sa, că ZZ nu dispunea de nicio cale de atac împotriva acestei decizii de anulare.

24 În luna septembrie a anului 2006, ZZ s-a deplasat în Regatul Unit, unde Secretary of State a adoptat, din motive de siguranță publică, o decizie de refuz al intrării în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul privind imigrarea (denumită în continuare „decizia de refuz al intrării în discuție în litigiul principal"). În urma acestei decizii, ZZ a fost trimis înapoi în Algeria. La data introducerii prezentei cereri de decizie preliminară, acesta avea reședința în Franța.

25 ZZ a formulat o acțiune împotriva deciziei de refuz al intrării în discuție în litigiul principal, care a fost respinsă de SIAC cu motivarea că această decizie era justificată de motive imperative de siguranță publică. În fața SIAC, ZZ era reprezentat de un solicitor și de un barrister aleși de el (denumiți în continuare „consilierii personali").

26 În cadrul acestei acțiuni, Secretary of State s-a opus divulgării către reclamant a unor elemente pe care și-a întemeiat opoziția față de acțiunea lui ZZ. Conform normelor de procedură aplicabile SIAC, au fost desemnați doi avocați speciali pentru a reprezenta interesele acestuia din urmă. Avocații respectivi au discutat cu el pe baza „probelor publice".

27 În continuare, informațiile necomunicate lui ZZ pe care se întemeia decizia de refuz al intrării în discuție în litigiul principal au fost comunicate respectivilor avocați speciali, cărora le-a fost, prin urmare, interzis să solicite noi instrucțiuni lui ZZ sau consilierilor săi personali, precum și să furnizeze informații acestora din urmă fără autorizarea SIAC. Sub rezerva acestor restricții, avocații speciali au continuat să apere interesele lui ZZ în fața SIAC pe baza „probelor confidențiale".

28 În vederea examinării opoziției formulate de Secretary of State față de divulgarea către reclamant a unor elemente, SIAC a organizat o ședință secretă, care s-a derulat în absența acestuia din urmă și a consilierilor săi personali, dar în prezența avocaților săi speciali. SIAC a stabilit în ce măsură divulgarea către ZZ a „probelor confidențiale" invocate de Secretary of State ar fi contrară interesului general.

29 În continuare, a avut loc o ședință consacrată acțiunii formulate de ZZ, care a fost în parte publică și în parte secretă. Ședințele secrete s-au derulat în absența acestuia din urmă și a consilierilor săi personali, dar în prezența avocaților săi speciali, care au prezentat observații în numele său.

30 SIAC a respins acțiunea lui ZZ și a pronunțat o așa-numită hotărâre „publică" și o așa-numită hotărâre „confidențială", aceasta din urmă fiind comunicată numai Secretary of State și avocaților speciali ai lui ZZ. În hotărârea sa publică, SIAC a constatat, printre altele, că „puține dintre elementele din dosar reținute împotriva" lui ZZ i-au fost dezvăluite și că acestea nu priveau „aspectele esențiale".

31 Din hotărârea publică reiese în plus că SIAC este convinsă că ZZ fusese implicat în activități ale rețelei Grupului Islamic Armat și în activități teroriste în anul 1995 și în anul 1996. În ceea ce privește elementele de fapt care i-au fost dezvăluite lui ZZ, din această hotărâre reiese că o serie de obiecte al căror proprietar acesta din urmă recunoscuse că este sau că a fost fuseseră descoperite, în anul 1995, în Belgia, în localuri închiriate de un extremist cunoscut, unde a fost găsită, printre altele, o anumită cantitate de arme și de muniții. Cu privire la alte fapte invocate de Secretary of State, cum sunt, printre altele, șederi în Italia și în Belgia, contacte cu anumite persoane și deținerea de importante sume de bani, SIAC a considerat, într-o anumită măsură, ca fiind credibilă și pertinentă luarea de poziție a lui ZZ și elementele de probă pe care el le-a furnizat. Cu toate acestea, negarea de către ZZ a implicării sale în activități ale respectivei rețele nu a fost reținută de SIAC, din motive explicate în special în hotărârea confidențială.

32 SIAC a concluzionat în hotărârea publică că, „din motive care sunt explicate numai în hotărârea confidențială", „dobândise 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 lor de familie în Regatul Unit".

33 ZZ a formulat apel împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere, care a autorizat declararea apelului. În hotărârea sa din 19 aprilie 2011, pronunțată în cadrul procedurii de apel și prin care a decis cu privire la necesitatea formulării prezentei cereri de decizie preliminară, Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) a constatat că din lectura coroborată a hotărârilor SIAC rezultă constatări de fapt și elemente de raționament care pot dovedi cu ușurință respectiva concluzie a SIAC. În aceste condiții, SIAC și-ar fi motivat suficient decizia. Cu toate acestea, Court of Appeal menționată ridică întrebarea dacă SIAC putea în mod legitim să nu îi divulge lui ZZ esența motivelor care constituie temeiul deciziei de refuz al intrării în discuție în litigiul principal.

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 Europene accesul pe teritoriul unui stat membru din motive de ordine publică și de siguranță publică în temeiul capitolului VI din Directiva 2004/38 să se asigure că cetățeanul Uniunii Europene 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 Europene, că motive care țin de siguranța statului s-ar opune divulgării elementelor esențiale ale acuzațiilor?”

Cu privire la întrebarea preliminară

Cu privire la admisibilitate

35 Potrivit guvernului italian, cererea de decizie preliminară este inadmisibilă din două motive. Pe de o parte, acțiunea formulată de ZZ în fața instanței de trimitere împotriva deciziei de refuz al intrării în discuție în litigiul principal ar fi inadmisibilă întrucât anularea acestei decizii nu îi poate oferi un avantaj efectiv, dat fiind că intrarea sa în Regatul Unit ar fi în orice caz împiedicată de decizia din august 2005 care trebuie considerată valabilă. Ar rezulta că întrebarea adresată ar fi lipsită de pertinență concretă în procedura din litigiul principal și ar fi, așadar, inadmisibilă. Pe de altă parte, din articolul 4 alineatul (2) TUE și din articolul 346 alineatul (1) litera (a) TFUE ar reieși că siguranța națională ar rămâne responsabilitatea exclusivă a statelor membre. Întrebarea adresată ar privi, așadar, o materie reglementată de dreptul național și, din acest motiv, nu ar intra sub incidența competențelor Uniunii.

36 În această privință, trebuie amintită jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, care este întemeiată pe o separare clară a funcțiilor între instanțele naționale și Curte, numai instanța națională este competentă să constate și să aprecieze situația de fapt din litigiul principal, precum și să interpreteze și să aplice dreptul național. De asemenea, numai instanța națională, care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată, are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile fiecărei cauze, atât necesitatea, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe (Hotărârea din 25 octombrie 2012, Rintisch, C-553/11, punctul 15 și jurisprudența citată).

37 Refuzul Curții de a se pronunța asupra unei cereri formulate de o instanță națională este posibil numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori când Curtea nu

dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 22 iunie 2010, Melki și Abdeli, C-188/10 și C-189/10, Rep., p. I-5667, punctul 27 și jurisprudența citată).

38 Or, trebuie să se constate că această situație nu se regăsește în prezenta cauză. Astfel, pe de o parte, întrebarea adresată privește interpretarea articolului 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38 în lumina, printre altele, a articolului 47 din cartă. Pe de altă parte, această întrebare a fost formulată în cadrul unui litigiu real având ca obiect legalitatea unei decizii de refuz al intrării adoptate, în temeiul acestei directive, de Secretary of State împotriva lui ZZ. În plus, deși adoptarea măsurilor apte să asigure siguranța lor internă și externă este de competența statelor membre, simplul fapt că o decizie privește siguranța statului nu poate determina inaplicabilitatea dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 decembrie 2009, Comisia/Italia, C-387/05, Rep., p. I-11831, punctul 45).

39 În consecință, cererea de decizie preliminară este admisibilă.

Cu privire la fond

40 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38 trebuie interpretat în special, în lumina articolului 47 din cartă, în sensul că impune ca o instanță națională sesizată cu o acțiune a unui cetățean al Uniunii împotriva unei decizii de refuz al intrării adoptate în temeiul articolului 27 alineatul (1) din aceeași directivă să se asigure că persoanei interesate îi sunt divulgate motivele esențiale de siguranță publică care constituie temeiul acestei decizii, atunci când autoritatea națională competentă susține în fața acestei instanțe că motive care țin de siguranța statului se opun unei astfel de divulgări.

41 În această privință, este necesar să se arate de la bun început că, în prezenta cauză, este cert că Secretary of State, autoritatea națională competentă în materie, nu i-a comunicat lui ZZ în mod precis și complet motivele care constituie temeiul deciziei de refuz al intrării în discuție în litigiul principal, care a fost adoptată pe baza articolului 27 din Directiva 2004/38. În cadrul procedurii în fața SIAC care asigură, în conformitate cu sistemul instituit de reglementarea din Regatul Unit, controlul jurisdicțional al unor astfel de decizii, Secretary of State a invocat confidențialitatea unor elemente pe care și-a întemeiat opoziția față de acțiunea formulată de ZZ.

42 Conform articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al SIAC, aceasta este obligată să se asigure că nu sunt divulgate informații într-un mod contrar intereselor care țin de siguranța statului. În plus, această instanță desemnează, conform articolului 10 alineatul (3) coroborat cu articolul 37 alineatul (2) din acest regulament, un avocat special pentru a reprezenta interesele reclamantului atunci când Secretary of State solicită în fața acestei din urmă instanțe confidențialitatea elementelor invocate în cadrul acțiunii jurisdicționale. Acest avocat prezintă, conform articolului 35 din regulamentul menționat, observații în ședințele de la care reclamantul este exclus, aduce elemente de probă, efectuează audierea în contradictoriu a martorilor și prezintă SIAC observații scrise.

43 Secretary of State este obligat, în temeiul articolului 37 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al SIAC, să prezinte și să comunice acesteia din urmă și avocatului special o copie a acestor elemente confidențiale, precum și o declarație care să indice motivele pentru care se opune divulgării lor. În plus, revine Secretary of State, în temeiul alineatului (4) al articolului 37 menționat, obligația de a prezenta o descriere a respectivelor elemente confidențiale într-o formă care poate fi notificată reclamantului dacă și în măsura în care este posibil să facă acest lucru fără a divulga informații într-un mod contrar interesului general. Obiecția ridicată de Secretary of State față de divulgarea către reclamant a elementelor menționate face, conform articolului 38 din același regulament, obiectul unei examinări de către SIAC în cadrul căreia Secretary of State și avocatul special au posibilitatea de a prezenta observații.

44 În temeiul articolului 36 din Regulamentul de procedură al SIAC, avocatul special nu poate comunica cu reclamantul cu privire la aspecte legate de procedură din momentul în care i-au fost notificate elemente față de a căror divulgare Secretary of State se opune. Avocatul special poate solicita însă SIAC instrucțiuni care să autorizeze o astfel de comunicare.

45 Această procedură națională este cea cu privire la care instanța de trimitere a sesizat Curtea cu întrebarea preliminară.

46 Articolul 30 alineatul (1) din Directiva 2004/38 prevede, în ceea ce privește conținutul și motivarea necesare unei decizii adoptate în temeiul articolului 27 din directiva menționată, precum decizia de refuz al intrării în discuție în litigiul principal, că această decizie trebuie să fie notificată în scris persoanei interesate, astfel încât aceasta să poată înțelege conținutul deciziei și implicațiile acesteia. În plus, alineatul (2) al aceluiași articol 30 prevede că persoana interesată trebuie să fie informată în mod precis și complet cu privire la motivele de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică pe care se bazează o astfel de decizie, cu excepția situațiilor în care acest lucru este contrar intereselor siguranței statului.

47 Articolul 31 din directiva respectivă stabilește obligația statelor membre de a prevedea, în ordinea lor juridică internă, măsurile necesare pentru a permite ca cetățenii Uniunii și membrii familiilor lor să aibă acces la căile judiciare de atac și, dacă este cazul, la cele administrative pentru a contesta deciziile care le limitează, din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică, dreptul la liberă circulație și ședere în statele membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 octombrie 2012, Byankov, C-249/11, punctul 53). În conformitate cu alineatul (3) al aceluiași articol, căile de atac trebuie să permită examinarea legalității deciziei, precum și a faptelor și împrejurărilor pe care se bazează măsura propusă.

48 Pentru ca persoana interesată să poată exercita în mod util căile de atac astfel instituite de statele membre, autoritatea națională competentă este obligată, după cum prevede cu titlu de principiu articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38, să îi comunice, în cadrul procedurii administrative, în mod precis și complet motivele de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică pe care se bazează decizia în cauză.

49 Articolul 30 alineatul (2) din Directiva 2004/38 permite numai cu titlu de derogare statelor membre să limiteze informațiile transmise persoanei interesate pentru motive care țin de siguranța statului. Ca derogare de la norma prevăzută la punctul anterior, această dispoziție trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte, care să nu o lipsească însă de efectul său util.

50 Acesta este contextul în care trebuie să se stabilească dacă și în ce măsură articolul 30 alineatul (2) și articolul 31 din Directiva 2004/38 permit nedivulgarea în mod precis și complet a motivelor care au stat la baza unei decizii adoptate în temeiul articolului 27 din aceeași directivă, în condițiile în care dispozițiile acesteia trebuie să facă obiectul unei interpretări conforme cu cerințele care rezultă din articolul 47 din cartă.

51 În această privință, trebuie subliniat că această interpretare conformă trebuie să țină seama de importanța dreptului fundamental garantat de articolul 47 din cartă, astfel cum rezultă aceasta din sistemul pus în aplicare de cartă în ansamblul său. În special, trebuie să se ia în considerare că, deși este adevărat că articolul 52 alineatul (1) din cartă admite restrângeri ale exercitării drepturilor consacrate de aceasta, dispoziția menționată prevede totuși că orice restrângere trebuie, printre altele, să respecte substanța dreptului fundamental în cauză și impune în plus ca, prin respectarea principiului proporționalității, restrângerea să fie necesară și să răspundă efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune.

52 Prin urmare, interpretarea articolului 30 alineatul (2) și a articolului 31 din Directiva 2004/38 în lumina articolului 47 din cartă nu poate avea ca efect nerespectarea nivelului de protecție garantat în modul descris la punctul anterior.

53 Potrivit jurisprudenței constante a Curții, caracterul efectiv al controlului jurisdicțional garantat de articolul 47 din cartă impune ca persoana interesată să poată lua cunoștință de motivele deciziei luate în privința sa fie chiar din cuprinsul deciziei, fie dintr-o comunicare a acestor motive făcută la cererea sa, fără a se aduce atingere posibilității instanței competente de a dispune ca autoritatea în cauză să comunice motivele menționate (Hotărârea din 17 martie 2011, Peñarroja Fa, C-372/09 și C-373/09, Rep., p. I-1785, punctul 63, precum și Hotărârea din 17 noiembrie 2011, Gaydarov, C-430/10, Rep., p. I-11637, punctul 41), pentru a-i permite să își apere drepturile în cele mai bune condiții posibile și să decidă în deplină cunoștință de cauză dacă este util să sesizeze instanța competentă, precum și pentru a-i permite pe deplin acesteia din urmă să exercite controlul legalității deciziei naționale în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens și alții, 222/86, Rec., p. 4097, punctul 15, precum și 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 337).

54 Desigur, se poate dovedi necesar, atât în cadrul unei proceduri administrative, cât și în cadrul unei proceduri jurisdicționale, să nu se comunice anumite informații persoanei interesate, având în vedere în special considerațiile imperative legate de siguranța statului (a se vedea în acest sens Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior, punctul 342).

55 În ceea ce privește procedura jurisdicțională, trebuie amintit că Curtea a statuat deja că, având în vedere principiul contradictorialității, care reprezintă o componentă a dreptului la apărare, menționat la articolul 47 din cartă, părțile la un proces trebuie să aibă dreptul de a lua cunoștință de toate înscrisurile sau observațiile prezentate instanței pentru a influența decizia acesteia și de a le discuta (Hotărârea din 14 februarie 2008, Varec, C-450/06, Rep., p. I-581, punctul 45, Hotărârea din 2 decembrie 2009, Comisia/Irlanda și alții, C-89/08 P, Rep., p. I-11245, punctul 52, precum și Hotărârea din 21 februarie 2013, Banif Plus Bank, C-472/11, punctul 30; a se vedea de asemenea, în ceea ce privește articolul 6 paragraful 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Ruiz-Mateos împotriva Spaniei din 23 iunie 1993, seria A, nr. 262, § 63).

56 Faptul de a întemeia o decizie jurisdicțională pe fapte și pe documente de care părțile însele sau una dintre acestea nu au putut lua cunoștință și cu privire la care nu au fost, așadar, în măsură să își precizeze poziția ar constitui o încălcare a dreptului fundamental la o cale de atac jurisdicțională efectivă (Hotărârea Comisia/Irlanda și alții, citată anterior, punctul 52 și jurisprudența citată).

57 Cu toate acestea, dacă, în cazuri excepționale, o autoritate națională se opune comunicării către persoana interesată în mod precis și complet a motivelor care constituie temeiul unei decizii adoptate potrivit articolului 27 din Directiva 2004/38, invocând motive care țin de siguranța statului, instanța competentă a statului membru în cauză trebuie să aibă la dispoziție și să pună în aplicare tehnici și norme procedurale care să permită concilierea, pe de o parte, a considerațiilor legitime care țin de siguranța statului referitoare la natura și la sursele informațiilor care au fost luate în considerare pentru adoptarea unei astfel de decizii și, pe de altă parte, a necesității de a garanta justițiabilului în suficientă măsură respectarea drepturilor sale procedurale, precum dreptul de a fi ascultat, precum și principiul contradictorialității (a se vedea prin analogie Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior, punctul 344).

58 În acest scop, statele membre sunt obligate să prevadă, pe de o parte, un control jurisdicțional efectiv atât al existenței și al temeiniciei motivelor invocate de autoritatea națională din perspectiva siguranței statului, cât și al legalității deciziei adoptate în temeiul articolului 27 din Directiva 2004/38, precum și, pe de altă parte, tehnici și norme referitoare la acest control, astfel cum sunt menționate la punctul anterior.

59 În cadrul controlului jurisdicțional al legalității deciziei adoptate în temeiul articolului 27 din Directiva 2004/38 prevăzut la articolul 31 din aceasta, revine statelor membre sarcina de a prevedea norme care să permită instanței însărcinate cu controlul legalității deciziei menționate să ia cunoștință atât de ansamblul motivelor, cât și de elementele de probă aferente acestora pe baza cărora a fost adoptată respectiva decizie.

60 În ceea ce privește cerințele la care trebuie să răspundă controlul jurisdicțional al existenței și al temeiniciei motivelor invocate de autoritatea națională competentă din perspectiva siguranței statului membru în cauză, este important ca o instanță să fie însărcinată să verifice dacă aceste motive se opun comunicării în mod precis și complet a motivării care stă la baza deciziei în cauză, precum și a elementelor de probă aferente acesteia.

61 Astfel, revine autorității naționale competente sarcina de a dovedi, în conformitate cu normele procedurale naționale, că siguranța statului ar fi efectiv compromisă de o comunicare precisă și completă către persoana interesată a motivelor care constituie temeiul unei decizii adoptate potrivit articolului 27 din Directiva 2004/38, precum și a elementelor de probă aferente acestora (a se vedea prin analogie Hotărârea din 15 decembrie 2009, Comisia/Finlanda, C-284/05, Rep., p. I-11705, punctele 47 și 49). Rezultă că nu există o prezumție în favoarea existenței și a temeiniciei motivelor invocate de o autoritate națională.

62 În această privință, instanța națională competentă trebuie să efectueze o examinare independentă a tuturor elementelor de drept și de fapt invocate de autoritatea națională competentă și trebuie să aprecieze, în conformitate cu normele procedurale naționale, dacă siguranța statului se opune unei astfel de comunicări.

63 În cazul în care respectiva instanță concluzionează că siguranța statului nu se opune comunicării în mod precis și complet către persoana interesată a motivelor care stau la baza unei decizii de refuz al intrării adoptate în temeiul articolului 27 din Directiva 2004/38, aceasta dă autorității naționale competente posibilitatea de a comunica persoanei interesate motivele și elementele de probă care lipsesc. Dacă autoritatea respectivă nu permite comunicarea acestora, instanța trece la examinarea legalității unei astfel de decizii numai pe baza motivelor și a elementelor de probă care au fost comunicate.

64 În schimb, dacă se dovedește că siguranța statului se opune efectiv comunicării către persoana interesată a respectivelor motive, controlul jurisdicțional al legalității unei decizii adoptate în temeiul articolului 27 din Directiva 2004/38, astfel cum este prevăzut la articolul 31 alineatul (1) din aceasta, trebuie efectuat, având în vedere cele arătate la punctele 51, 52 și 57 din prezenta hotărâre, în cadrul unei proceduri care ține seama în mod adecvat atât de cerințele care țin de siguranța statului, cât și de cele ale dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, limitând în același timp eventualele ingerințe în exercitarea acestui drept la strictul necesar.

65 În această privință, pe de o parte, ținând seama de necesitatea de a respecta articolul 47 din cartă, procedura menționată trebuie să garanteze, în cea mai mare măsură posibilă, respectarea principiului contradictorialității, pentru a permite persoanei interesate să conteste motivele pe care se întemeiază decizia în cauză, precum și să prezinte observații cu privire la elementele de probă aferente acesteia și, prin urmare, să își prezinte în mod util argumentele în apărare. În special, este important să îi fie comunicată persoanei interesate, în orice caz, esența motivelor pe care se întemeiază o decizie de refuz al intrării adoptată în temeiul articolului 27 din Directiva 2004/38, protecția necesară a siguranței statului neputând avea ca efect lipsirea persoanei interesate de dreptul său de a fi ascultată și, prin urmare, anularea caracterului efectiv al dreptului său, prevăzut la articolul 31 din această directivă, de a exercita căile de atac.

66 Pe de altă parte, ponderarea dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă cu necesitatea de a asigura protecția siguranței statului membru în cauză pe care se întemeiază concluzia enunțată la punctul anterior nu este aplicabilă în același mod în ceea ce privește elementele de probă care stau la baza motivelor prezentate în fața instanței naționale competente. Astfel, în anumite cazuri, divulgarea acestor elemente de probă poate compromite în mod direct și specific siguranța statului prin aceea că poate, de exemplu, să pună în pericol viața, sănătatea sau libertatea unor persoane sau să dezvăluie metodele de investigare utilizate în mod specific de autoritățile naționale cu atribuții în domeniul siguranței și, astfel, să afecteze serios sau chiar să împiedice îndeplinirea în viitor a sarcinilor acestor autorități.

67 În acest context, revine instanței naționale competente sarcina de a aprecia dacă și în ce măsură restricțiile aduse dreptului la apărare al reclamantului care rezultă în special dintr-o nedivulgare a elementelor de probă și din necomunicarea în mod precis și complet a motivelor pe care se întemeiază decizia adoptată în temeiul articolului 27 menționat sunt de natură să influențeze forța probantă a elementelor de probă confidențiale.

68 În aceste condiții, revine instanței naționale competente obligația, pe de o parte, de a se asigura că esența motivelor care constituie temeiul deciziei în cauză este comunicată persoanei interesate într-un mod care să țină seama corespunzător de confidențialitatea necesară a elementelor de probă și, pe de altă parte, de a stabili, potrivit dreptului național, care sunt consecințele unei eventuale încălcări a acestei obligații de comunicare.

69 Având în vedere ansamblul considerațiilor de mai sus, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 30 alineatul (2) și articolul 31 din Directiva 2004/38 trebuie interpretate, în lumina articolului 47 din cartă, în sensul că impun ca instanța națională competentă să se asigure că nedivulgarea în mod precis și complet de către autoritatea națională competentă către persoana interesată a motivelor pe care se bazează o decizie adoptată în temeiul articolului 27 din această directivă, precum și a elementelor de probă aferente acestora este limitată la strictul necesar și că îi este comunicată persoanei interesate, în orice caz, esența respectivelor motive, într-un mod care să țină seama corespunzător de confidențialitatea necesară a elementelor de probă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

Articolul 30 alineatul (2) și articolul 31 din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE trebuie interpretate, în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în sensul că impun ca instanța națională competentă să se asigure că nedivulgarea în mod precis și complet de către autoritatea națională competentă către persoana interesată a motivelor pe care se bazează o decizie adoptată în temeiul articolului 27 din această directivă, precum și a elementelor de probă aferente acestora este limitată la strictul necesar și că îi este comunicată persoanei interesate, în orice caz, esența respectivelor motive, într-un mod care să țină seama corespunzător de confidențialitatea necesară a elementelor de probă.

Semnături