



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 12 iunie 2014¹

Cauza C-491/13

Mohamed Ali Ben Alaya
împotriva
Bundesrepublik Deutschland
[cerere de decizie preliminară formulată de

Verwaltungsgericht Berlin (Germania)]

„Spațiul de libertate, securitate și justiție — Directiva 2004/114/CE — Condiții de admisie a resortisanților țărilor terțe pentru studii — Refuzul admisiei unei persoane care îndeplinește condițiile prevăzute de Directiva 2004/114/CE — Reglementare a unui stat membru care prevede o marjă de apreciere a administrației”

1. În cadrul strategiei sale de a se promova ca un centru mondial de excelență pentru cercetare, studii și formare profesională, Uniunea Europeană a creat anumite instrumente normative care, înscriindu-se în cadrul politicii sale de imigrare, au scopul de a promova admisia și mobilitatea în Uniune a resortisanților țărilor terțe pentru studii și pentru desfășurarea de activități de cercetare².
2. Această strategie se încadrează într-un context globalizat caracterizat în prezent printr-o concurență la nivel mondial între țările dezvoltate pentru a atrage cercetători și studenți străini în sistemele lor de învățământ³. Capacitatea de a atrage astfel de persoane are astfel anumite mize de natură politică și economică. Pe de o parte, cercetătorii și studenții reprezintă un rezervor de capital uman calificat sau potențial calificat, care este perceput ca fiind important pentru creșterea economică, pentru dezvoltare și pentru inovare. Pe de altă parte, atragerea de cercetători și de studenți străini – și fluxul de cunoștințe care rezultă din aceasta – poate contribui în mod substanțial la dezvoltarea sistemelor de învățământ și de cercetare, putând avea un impact economic important⁴.
3. Prin intermediul întrebării preliminare care îi este adresată de Verwaltungsgericht Berlin în prezenta cauză, Curtea este chemată să precizeze domeniul de aplicare al unuia dintre instrumentele normative instituite de Uniune în vederea atingerii acestor obiective, și anume Directiva 2004/114/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 privind condițiile de admisie a resortisanților țărilor terțe pentru

1 — Limba originală: franceza.

2 — A se vedea în special Directiva 2005/71/CE a Consiliului din 12 octombrie 2005 privind o procedură specială de admisie a resortisanților țărilor terțe în scopul desfășurării unei activități de cercetare științifică (JO L 289, p. 15, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 199). Cu obiective similare, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Directiva 2009/50/CE din 25 mai 2009 privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților din țările terțe pentru ocuparea unor locuri de muncă înalt calificate (JO L 155, p. 17).

3 — A se vedea în acest sens Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, intitulată „Al patrulea raport anual privind imigrația și azilul (2012)” [COM(2013) 422 final], în special capitolul III.2.

4 — Astfel, de exemplu, s-a estimat că valoarea veniturilor legate de exportul învățământului superior („Education export”) în 2011 s-a ridicat doar în Regatul Unit la aproximativ 17,5 miliarde de lire sterline [a se vedea raportul Guvernului Regatului Unit (Department for Business, Innovation and Skills) din iulie 2013, intitulat „International Education: Global Growth and Prosperity”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229844/bis-13-1081-international-education-global-growth-and-prosperity.pdf].

studii, schimb de elevi, formare profesională neremunerată sau servicii de voluntariat⁵. În prezenta cauză, Curtea va trebui totuși să pună în balanță urmărirea obiectivelor legitime menționate anterior și riscurile legate de o utilizare abuzivă a acestui instrument normativ în scopul atingerii unor obiective care nu îi sunt proprii.

I – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

4. Considerentele (6), (8), (14), (15) și (17) ale Directivei 2004/114 prevăd:

„(6) Unul dintre obiectivele acțiunilor [Uniunii] în domeniul educației este promovarea Europei în ansamblul său ca un centru mondial de excelență pentru studii și formare profesională. Promovarea mobilității resortisanților țărilor terțe în cadrul [Uniunii] pentru studii reprezintă un factor major al acestei strategii. Aproprierea legislației interne a statelor membre privind condițiile de intrare și de ședere face parte din această strategie.

[...]

(8) Termenul «admisie» se referă atât la intrarea, cât și la șederea resortisanților țărilor terțe în scopurile menționate de prezenta directivă.

[...]

(14) Admisia în scopurile precizate de prezenta directivă poate fi refuzată doar pe motive justificate temeinic. În special, admisia poate fi refuzată dacă un stat membru consideră, pe baza unei evaluări a faptelor, că resortisantul țării terțe reprezintă o potențială amenințare pentru ordinea publică sau siguranța publică. Noțiunea de ordine publică poate cuprinde o condamnare pentru săvârșirea unei infracțiuni grave. În acest context, trebuie remarcat faptul că noțiunile de ordine publică și de siguranță publică se referă, de asemenea, la cazurile în care un resortisant al unei țări terțe face parte sau a făcut parte dintr-o organizație care sprijină terorismul, sprijină sau a sprijinit o asemenea organizație sau are, ori a avut, aspirații extremiste.

(15) În caz de îndoieli privind motivele cererii de admisie, statele membre trebuie să poată solicita toate dovezile necesare pentru evaluarea coerenței, în special pe baza studiilor pe care dorește să le urmeze solicitantul, pentru a lupta împotriva abuzului și a utilizării incorecte a procedurii stabilite de prezenta directivă.

[...]

(17) Pentru a permite intrarea inițială pe teritoriul lor, statele membre trebuie să poată elibera în scurt timp un permis de ședere sau, în cazul în care eliberează permise de ședere exclusiv pentru teritoriul lor, o viză. [...]

⁵ — JO L 375, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 94.

5. Articolul 1 din Directiva 2004/114, intitulat „Obiectul”, prevede:

„Scopul prezentei directive este stabilirea:

- (a) condițiilor de admisie a resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre pe o perioadă care depășește trei luni, pentru studii, schimb de elevi, formare profesională neremunerată sau servicii de voluntariat;
- (b) normelor privind procedurile de admisie a resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre în aceste scopuri.”

6. La articolul 2 literele (a), (b) și (g) din Directiva 2004/114 sunt prevăzute, în sensul acestei directive, următoarele definiții:

- „(a) «resortisant al unei țări terțe» înseamnă orice persoană care nu este cetățean al Uniunii Europene în sensul articolului 17 alineatul (1) din tratat;
- (b) «student» înseamnă un resortisant al unei țări terțe acceptat de o unitate de învățământ superior și admis pe teritoriul unui stat membru pentru a urma ca activitate principală un ciclu de studii la cursuri de zi, care conduce la obținerea unui titlu de calificare în urma absolvirii unei unități de învățământ superior recunoscută de statul membru, inclusiv diplome, certificate sau titluri de doctor absolvite într-o unitate de învățământ superior, care pot cuprinde cursuri pregătitoare prealabile acestei forme de învățământ în conformitate cu legislația internă;

[...]

- (g) «permis de ședere» înseamnă orice autorizație eliberată de autoritățile unui stat membru care permite unui resortisant al unei țări terțe să aibă reședința legală pe teritoriul acestuia, în conformitate cu articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 1030/2002⁶”.

7. Articolul 3 din Directiva 2004/114 este intitulat „Domeniul de aplicare” și prevede la alineatul (1) că această directivă se aplică „resortisanților țărilor terțe care solicită admisia pe teritoriul unui stat membru pentru studii. Statele membre pot decide, de asemenea, să aplice prezenta directivă în cazul resortisanților țărilor terțe care solicită admisia pentru schimb de elevi, formare profesională neremunerată sau servicii de voluntariat”.

8. Capitolul II din Directiva 2004/114 este intitulat „Condiții de admisie” și cuprinde articolele 5-11. Conform articolului 5 din Directiva 2004/114, intitulat „Principiu”, „[a]dmisia unui resortisant al unei țări terțe în conformitate cu prezenta directivă se face sub rezerva verificării documentelor justificative care să indice faptul că acesta îndeplinește condițiile stabilite la articolul 6 și la oricare dintre articolele 7-11, care se aplică categoriei relevante”.

9. Articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2004/114 stabilește condițiile generale de admisie și prevede cele ce urmează:

„Un resortisant al unei țări terțe care solicită admisia în scopurile stabilite la articolele 7-11:

- (a) prezintă un document de călătorie valabil, în conformitate cu legislația internă. Statele membre pot solicita ca perioada de valabilitate a documentului de călătorie să acopere cel puțin durata planificată a șederii;

6 — Regulamentul (CE) nr. 1030/2002 al Consiliului din 13 iunie 2002 de instituire a unui model uniform de permis de ședere pentru resortisanții țărilor terțe (JO L 157, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 242).

- (b) dacă este minor în conformitate cu legislația internă a statului membru gazdă, prezintă declarația de consimțământ a părinților pentru șederea planificată;
- (c) deține asigurare de boală pentru toate riscurile împotriva cărora sunt în mod normal asigurați resortisanții statului membru vizat;
- (d) nu este considerat o amenințare pentru ordinea publică, siguranța publică sau sănătatea publică;
- (e) face dovada, în cazul în care statul membru o solicită, a achitării taxei de procesare a cererii în conformitate cu articolul 20.”

10. Articolele 7-11 din Directiva 2004/114 privesc condițiile speciale de admitie pentru studenți, pentru elevi, pentru stagiați neremunerați și pentru voluntari. Articolul 7 din această directivă stabilește condiții speciale pentru studenți. Acest articol prevede la alineatul (1) că, „[p]e lângă condițiile generale prevăzute la articolul 6, un resortisant al unei țări terțe care solicită admitia pentru studii trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- (a) a fost acceptat de o unitate de învățământ superior pentru a urma un curs de studii;
- (b) prezintă dovezile solicitate de statul membru care să probeze faptul că pe durata șederii dispune de suficiente resurse pentru a-și acoperi cheltuielile de întreținere, studii și costurile de întoarcere în țara de origine. Statele membre fac publică valoarea minimă a resurselor lunare necesare în sensul prezentei dispoziții, fără a aduce atingere verificării individuale în fiecare dintre cazuri;
- (c) face dovada, la solicitarea statului membru, a cunoașterii suficiente a limbii în care se va desfășura programul de studii pe care îl va urma;
- (d) face dovada, la solicitarea statului membru, a achitării taxelor percepute de unitatea de învățământ”.

11. Capitolul III din Directiva 2004/114, intitulat „Permise de ședere”, conține dispoziții privind permisul de ședere eliberat fiecăreia dintre categoriile de persoane vizate de această directivă. Potrivit articolului 12 din directiva menționată, intitulat „Permisul de ședere eliberat studenților”:

„(1) Studentului i se eliberează un permis de ședere pe o perioadă de cel puțin un an, care poate fi reînnoit dacă titularul continuă să îndeplinească condițiile prevăzute la articolele 6 și 7. În cazul în care durata unui curs este mai mică de un an, permisul este valabil pe perioada de desfășurare a cursului.

(2) Fără a se aduce atingere articolului 16, reînnoirea unui permis de ședere poate fi refuzată sau permisul poate fi retras, în cazul în care titularul:

- (a) nu respectă limitele impuse cu privire la accesul la activitățile economice în conformitate cu articolul 17;
- (b) nu înregistrează un progres acceptabil în studiile sale în conformitate cu legislația și practicile administrative interne.”

12. Potrivit articolului 16 din Directiva 2004/114, intitulat „Retragerea sau refuzul reînnoirii permiselor de ședere”:

„(1) Statele membre pot retrage sau refuza să reînnoiască un permis de ședere eliberat pe baza prezentei directive atunci când a fost obținut în mod fraudulos sau ori de câte ori rezultă că titularul nu a îndeplinit sau nu mai îndeplinește condițiile de intrare și de ședere stabilite la articolul 6 și la oricare dintre articolele 7-11, care se aplică categoriei relevante.

(2) Statele membre pot retrage sau refuza reînnoirea unui permis de ședere pe motiv de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.”

B – Dreptul național

13. Articolul 6 din Legea privind șederea, exercitarea unei activități remunerate și integrarea străinilor pe teritoriul federal (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*, denumită în continuare „AufenthG”)⁷, intitulat „Viza”, prevede la alineatul (3) următoarele:

„Pentru șederile de lungă durată pe teritoriul federal este necesară o viză (viză națională) care trebuie să fie eliberată înainte de intrare. Această viză este eliberată în conformitate cu dispozițiile în vigoare privind permisul de ședere, cartea albastră a UE, dreptul de stabilire și permisul de ședere permanentă în UE. [...]”

14. Articolul 16 alineatul (1) din AufenthG, intitulat „Studii, cursuri de limbă, școlarizare”, prevede:

„Unui străin i se poate acorda un permis de ședere pentru a studia în cadrul unei instituții de învățământ superior de stat sau agreată de stat ori în cadrul unui organism de formare similar. Finalitatea șederii pentru studii presupune urmarea unor cursuri de limbă pregătitoare prelabile studiilor, precum și frecventarea unei școli pregătitoare prelabile studiilor universitare pentru studenții străini (măsuri de pregătire prelabile studiilor universitare). Permisul de ședere pentru studii poate fi acordat doar dacă resortisantul străin a fost admis de unitatea de învățământ; admiterea condiționată este suficientă. Nu se solicită să se facă dovada cunoașterii limbii în care are loc formarea în cazul în care cunoștințele lingvistice au fost deja luate în considerare la luarea deciziei de admitere sau în cazul în care se prevede că aceste cunoștințe trebuie dobândite în cadrul măsurilor de pregătire prelabile studiilor. Durata de valabilitate a permisului de ședere pentru studii, la prima atribuire și la reînnoirea acestuia, este de cel puțin un an și nu trebuie să depășească doi ani pentru studiile și pentru măsurile pregătitoare prelabile studiilor; valabilitatea permisului de ședere poate fi prelungită dacă obiectivul de formare urmărit nu a fost încă realizat și poate fi prelungită în continuare într-un termen rezonabil.”

II – Situația de fapt, procedura principală și întrebarea preliminară

15. Domnul Ben Alaya este un resortisant tunisian născut în 1989 în Germania, unde locuiesc părinții săi. În 1995, acesta a părăsit Germania pentru a locui în Tunisia, unde a urmat studiile până la susținerea examenului de bacalaureat în 2010.

7 — În versiunea din 25 februarie 2008 (BGBl. I, p. 162), care a fost modificată recent prin articolul 2 punctul 59 din Legea din 7 august 2013 (BGBl. I, p. 3154).

16. După examenul de bacalaureat, domnul Ben Alaya s-a înscris la Universitatea din Tunis pentru a studia informatica. În paralel, acesta a făcut demersurile necesare pentru a putea începe studiile în Germania. Astfel, el a fost admis de mai multe ori la Technische Universität Dortmund în cadrul secției „Matematică”.

17. Domnul Ben Alaya a prezentat în repetate rânduri autorităților germane competente o cerere pentru obținerea vizei de student. Cu toate acestea, cererile sale au fost întotdeauna respinse. Cea mai recentă decizie de refuz de a-i acorda o viză a fost adoptată la 22 iulie 2011 de Ambasada Republicii Germania la Tunis și a fost confirmată la 23 septembrie 2011. În această decizie, autoritățile germane au respins cererea de viză bazându-se, în esență, pe îndoieli privind motivația domnului Ben Alaya de a urma studiile în Germania. Aceste autorități au indicat în special că domnul Ben Alaya nu a obținut note suficient de bune la materiile importante pentru disciplina pe care dorește să o studieze. Având în vedere această împrejurare, autoritățile respective au exprimat îndoieli cu privire la capacitatea domnului Ben Alaya de a urma cursurile într-o limbă străină sau de a învăța limba germană în timp util înainte de începerea cursurilor. Autoritățile au considerat de asemenea că nu au putut identifica elemente care să indice voința puternică a domnului Ben Alaya de a face față dificultăților pe care le presupune urmarea studiilor în străinătate și că nu este clar în ce mod studiile superioare în Germania i-ar permite acestuia să își realizeze proiectul de a lucra ca profesor de matematică în Tunisia.

18. Domnul Ben Alaya, care contestă prezentarea realizată de autoritățile consulare germane a rezultatelor sale școlare, a introdus în fața Verwaltungsgericht Berlin o acțiune în anulare împotriva deciziilor de refuz menționate.

19. Instanța de trimitere observă că, pentru a intra pe teritoriul german pentru studii, domnul Ben Alaya are nevoie de o viză națională ale cărei condiții de acordare sunt reglementate la articolul 16 alineatul (1) din AufenthG. Cu toate acestea, potrivit interpretării date de instanțele judecătorești germane, conform modului de redactare a acestei dispoziții, administrația dispune de o putere discreționară în acest sens, având posibilitatea, însă nu obligația, de a acorda o viză pentru studii în condițiile prevăzute la articolul menționat.

20. Instanța de trimitere ridică problema compatibilității acestei interpretări cu Directiva 2004/114. Instanța ridică în special problema cu privire la aspectul dacă, în ipoteza în care condițiile de admisie prevăzute la articolele 6 și 7 din Directiva 2004/114 sunt îndeplinite, precum în cazul domnului Ben Alaya, directiva respectivă conferă dreptul la acordarea unei vize de student în temeiul articolului 12 din aceasta, fără ca administrația națională să aibă putere de apreciere.

21. În aceste împrejurări, Verwaltungsgericht Berlin a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Directiva [2004/114] instituie un drept nediscreționar la eliberarea unei vize pentru studii și, ulterior, a unui permis de ședere conform articolului 12 din [Directiva 2004/114] în cazul în care sunt îndeplinite condițiile de admisie, respectiv cerințele prevăzute la articolele 6 și 7 din directivă, și nu există niciun motiv de refuz al admisiei potrivit articolului 6 alineatul (1) litera (d) din [Directiva 2004/114]?”

III – Procedura în fața Curții

22. Decizia de trimitere a fost depusă la grefa Curții la 13 septembrie 2013. Guvernele german, belgian, eston, elen, polonez și al Regatului Unit, precum și Comisia Europeană au prezentat observații scrise.

IV – Analiză juridică

23. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă autoritățile competente ale unui stat membru îi pot refuza unui resortisant al unei țări terțe eliberarea unei vize pentru studii și, potrivit articolului 12 din Directiva 2004/114, a permisului de ședere corespunzător, în cazul în care resortisantul îndeplinește condițiile de admisie prevăzute la articolele 6 și 7 din aceeași directivă și în cazul în care nu există niciun motiv de refuz al admisiei potrivit articolului 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114. Instanța de trimitere urmărește de asemenea să afle dacă autoritățile naționale respective se bucură de o anumită marjă de apreciere în cadrul examinării cererii de admisie.

24. Din decizia de trimitere reiese că instanța națională înclină în favoarea unei interpretări a Directivei 2004/114 în sensul că aceasta recunoaște dreptul de admisie unui resortisant al unei țări terțe în cazul în care el îndeplinește condițiile de admisie prevăzute de directivă, fără ca autoritățile statelor membre să poată exercita o putere discreționară în ceea ce privește această decizie. Potrivit instanței de trimitere, în favoarea unei astfel de interpretări pledează modul de redactare a anumite dispoziții din Directiva 2004/114, obiectivele urmărite de aceasta, precum și împrejurarea că directiva menționată a condus la o armonizare parțială a sistemului de admisie a resortisanților țărilor terțe pentru studii.

25. Intervenienții în fața Curții au poziții împărțite. Astfel, deși Comisia aderă, în esență, la poziția susținută de instanța de trimitere, toate guvernele care au prezentat observații scrise în fața Curții susțin, în schimb, că autoritățile statelor membre trebuie să dispună de o marjă de apreciere largă pentru a decide admisia pentru studii a resortisanților țărilor terțe.

26. În prezenta cauză, Curtea se confruntă, prin urmare, cu o problemă de interpretare a Directivei 2004/114 în privința căreia trebuie să stabilească dacă aceasta prevede o listă exhaustivă de criterii privind admisia resortisanților țărilor terțe pentru studii în Uniune sau dacă se limitează la stabilirea unor condiții minime, astfel încât statele membre să aibă libertatea de a adăuga în mod unilateral criterii privind admisia pentru studii, altele decât cele prevăzute de Directiva 2004/114. Întrebarea preliminară ridică de asemenea problema nivelului de putere discreționară acordată eventual autorităților statelor membre în cadrul analizei pe care acestea o efectuează pentru a decide cu privire la admisia resortisanților țărilor terțe pentru studii.

27. Pentru a răspunde la problemele ridicate prin intermediul cererii de decizie preliminară formulate de instanța de trimitere, considerăm că este necesar să efectuăm o analiză de ansamblu a Directivei 2004/114, care presupune atât o analiză literală a modului de redactare a dispozițiilor pertinente, cât și o analiză sistemică, contextuală și teleologică.

A – Analiza literală

28. Instanța de trimitere consideră că interpretarea urmată de unele instanțe germane și susținută de statele membre care au intervenit în fața Curții, potrivit căreia Directiva 2004/114 ar uniformiza doar condițiile minime care ar trebui îndeplinite de un resortisant al unei țări terțe pentru a putea fi admis pentru studii într-un stat membru, nu ar ține seama în mod suficient de modul de redactare a anumite dispoziții din directiva menționată. Instanța de trimitere se referă în special la articolele 5 și 12 din Directiva 2004/114.

29. Cu titlu introductiv, se poate arăta, astfel cum observă Comisia, că modul de redactare a articolului 1 din Directiva 2004/114, fără a fi decisiv, tinde să confirme teza susținută de instanța de trimitere. Astfel, potrivit acestei dispoziții, scopul directivei menționate este de a stabili *condițiile* de admisie a resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor membre în special pentru studii⁸. Or, din punct de

⁸ — A se vedea de asemenea considerentul (24) al Directivei 2004/114.

vedere literal, împărtășim opinia Comisiei, potrivit căreia o astfel de formulare ar putea pleda în favoarea tezei conform căreia Directiva 2004/114 stabilește totalitatea condițiilor de admisie a studenților și nu doar anumite condiții, printre altele, care ar putea fi adăugate liber de statele membre. Cu toate acestea, fără îndoială, nu ne putem limita la o astfel de constatare.

30. Articolul din Directiva 2004/114 la care instanța de trimitere face referire mai întâi este articolul 5, intitulat „Principiu”, care constituie primul articol al capitolului II din directivă, care privește condițiile de admisie în sensul acesteia. Instanța de trimitere deduce din modul de redactare a acestui articol că admisia pentru studii nu ar fi o simplă posibilitate, ci un drept al unui resortisant al unei țări terțe care îndeplinește condițiile prevăzute la articolele 6 și 7 din Directiva 2004/114.

31. Cu toate acestea, deși modul de redactare a versiunii în limba germană a acestei dispoziții poate fi invocat pentru a susține teza instanței de trimitere, modul de redactare a aceleiași dispoziții în alte versiuni lingvistice creează, în opinia noastră, ambiguitate⁹. Astfel, în opinia noastră, din analiza literală a dispoziției în cauză se poate deduce cu certitudine doar că respectarea condițiilor prevăzute la articolele 6 și 7 din Directiva 2004/114 este obligatorie și necesară în scopul admisie unui resortisant al unei țări terțe în calitate de student. Cu toate acestea, modul de redactare a acestei dispoziții nu permite să se adopte o poziție definitivă în ceea ce privește aspectul dacă cerințele menționate constituie condiții minime la care pot fi adăugate alte condiții sau dacă acestea sunt singurele condiții care trebuie îndeplinite de resortisantul unei țări terțe care solicită admisia pentru studii.

32. Instanța de trimitere face referire apoi la articolul 12 din Directiva 2004/114. Din această dispoziție rezultă că permisul de ședere *este* eliberat pe o perioadă de cel puțin un an studentului care îndeplinește condițiile prevăzute la articolele 6 și 7 din Directiva 2004/114. Or, astfel cum arată Comisia, utilizarea verbului „a fi” la modul indicativ pledează pentru o interpretare a acestei dispoziții potrivit căreia atunci când sunt îndeplinite condițiile, permisul de ședere trebuie eliberat. Modul de redactare a acestui articol pare să militeze, așadar, pentru teza potrivit căreia Directiva 2004/114 stabilește totalitatea condițiilor de admisie pentru studii. Astfel, dacă legiuitorul Uniunii ar fi dorit să lase o marjă de apreciere în ceea ce privește eliberarea acestui permis, ar fi utilizat, precum procedează de altfel legiuitorul german, sintagma „poate fi eliberat”.

33. Cu toate acestea, dispoziția respectivă nu este, la rândul său, lipsită de ambiguitate. Astfel, după cum menționează guvernul german, dispoziția ar putea fi interpretată de asemenea în sensul că se limitează la reglementarea perioadei eliberării unui eventual permis de ședere, fără a evoca aspectul legat de posibilitatea eliberării unui astfel de permis. În plus, potrivit celei de a doua părți a primei teze a aceleiași dispoziții, permisul de ședere *poate fi reînnoit* dacă titularul permisului continuă să îndeplinească condițiile prevăzute la articolele 6 și 7. Utilizarea sintagmei „poate fi reînnoit” ar putea lăsa să se înțeleagă că reînnoirea permisului *este posibilă* dacă respectivele condiții continuă să fie îndeplinite, ceea ce ar putea însemna că, chiar într-o astfel de situație, reînnoirea nu s-ar realiza în mod automat, ci ar putea să nu aibă loc chiar dacă sunt îndeplinite condițiile menționate.

9 — Astfel, interpretarea literală a articolului 5 din Directiva 2004/114 efectuată de instanța de trimitere are la bază constatarea că în versiunea în limba germană a acestuia se utilizează timpul prezent al verbului „a admite” la diateza pasivă („Ein Drittstaatsangehöriger wird [...] zugelassen”), care se traduce literal prin „un resortisant al unei țări terțe este [...] admis”. Instanța de trimitere observă că, întrucât legiuitorul Uniunii nu a utilizat sintagma „poate fi admis”, această dispoziție nu lasă o marjă de apreciere în ceea ce privește admisia. Totuși, versiunea în limba germană este redactată într-un mod ușor diferit față de alte versiuni lingvistice, cum ar fi versiunile în limbile spaniolă, engleză, franceză și italiană. Spre deosebire de aceste versiuni, versiunea în limba germană nu face trimitere la ideea de admisie „sub rezerva” verificării îndeplinirii condițiilor stabilite la articolele 6 și 7 din directiva menționată. În plus, toate celelalte versiuni lingvistice menționate utilizează substantivul „admisie”, iar nu verbul „a admite” la timpul prezent. Prin urmare, în opinia noastră, este vorba despre nuanțe în ceea ce privește traducerea dispoziției care pot conduce la interpretări diferite ale acesteia.

34. În această privință, trebuie menționat de asemenea argumentul guvernului belgian potrivit căruia articolul 12 din Directiva 2004/114 nici măcar nu ar fi aplicabil unui resortisant al unei țări terțe care a solicitat permisul de ședere pentru studii și a cărui cerere este încă pendinte, deoarece acesta nu ar putea fi calificat drept „student” în sensul definiției de la articolul 2 litera (b) din Directiva 2004/114¹⁰. Prin urmare, potrivit acestui guvern, în cazul în care s-ar admite că această dispoziție prevede o obligație pentru statele membre, această obligație ar consta doar în eliberarea unui permis de ședere resortisanților țărilor terțe care au fost deja admiși pentru studii.

35. În concluzie, considerăm că modul de redactare a dispozițiilor Directivei 2004/114 se caracterizează printr-o anumită ambiguitate care are drept consecință faptul că analiza sa literală nu furnizează elemente care să permită să se determine în mod definitiv dacă directiva menționată se limitează la stabilirea condițiilor minime pe care trebuie să le îndeplinească un resortisant al unei țări terțe pentru a putea fi admis pentru a urma studiile în Uniune sau dacă respectivele condiții prevăzute sunt exhaustive. Pentru a răspunde la întrebarea preliminară adresată de instanța de trimitere trebuie, prin urmare, să efectuăm o analiză sistemică și contextuală, precum și o analiză teleologică a directivei menționate.

B – Analiza sistemică și contextuală

36. Directiva 2004/114 a constituit al treilea instrument legislativ adoptat de Uniune în domeniul migrației legale ca urmare a Tratatului de la Amsterdam și a Concluziilor Consiliului European de la Tampere¹¹. Fiind adoptată în temeiul articolului 63 alineatul (1) punctul 3 litera (a) CE și al articolului 63 alineatul (1) punctul 4 CE, directiva menționată se înscrie totuși în prezent în cadrul misiunii încredințate Uniunii prin articolul 79 TFUE de a dezvolta o politică comună de imigrare menită să asigure gestionarea eficientă a fluxurilor de migrare, tratamentul echitabil al resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală în statele membre, precum și prevenirea imigrării ilegale.

37. Potrivit articolului 21, Directiva 2004/114 a făcut obiectul unei evaluări efectuate de Comisie în ceea ce privește aplicarea sa¹². Această evaluare a scos la iveală mai multe deficiențe care au determinat Comisia să pună sub semnul întrebării aspectul dacă resortisanții țărilor terțe beneficiază de un tratament echitabil în cadrul acestui instrument normativ¹³. Ca urmare a constatării acestor deficiențe, Directiva 2004/114 face în prezent obiectul unei propuneri de reformare care are scopul de a clarifica și de a extinde domeniul de aplicare al acesteia¹⁴.

38. Prin urmare, acesta este contextul în care trebuie analizată economia Directivei 2004/114.

10 — Astfel, noțiunea „student”, după cum rezultă din definiția menționată, presupune ca statul membru în cauză să fi autorizat deja intrarea și șederea resortisantului unei țări terțe pe teritoriul său și, prin urmare, să fi decis deja cu privire la cererea acestuia de acordare a dreptului de ședere pentru studii. Or, potrivit guvernului belgian, în măsura în care articolul 12 din Directiva 2004/114 privește în mod explicit „studentii”, acesta nu ar fi aplicabil în lipsa unei decizii prealabile de admisie, iar permisul de ședere menționat la același articol 12 din Directiva 2004/114 vizează permisul de ședere prin care se concretizează decizia de acordare a dreptului de ședere, iar nu această decizie în sine.

11 — În acest domeniu, două directive fuseseră deja adoptate, și anume Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reintregirea familiei (JO L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164) și Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (JO L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 225).

12 — A se vedea Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu referitor la aplicarea Directivei 2004/114/CE din 28 septembrie 2011 [COM(2011) 587 final].

13 — A se vedea pagina 2 din Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe pentru cercetare, studii, schimb de elevi, formare profesională remunerată și neremunerată, servicii de voluntariat și muncă au pair, prezentată de Comisie la 25 martie 2013 [COM(2013) 151 final]. Această propunere, care în prezent este în dezbatere în cadrul Consiliului, are de asemenea scopul de a înlocui Directiva 2005/71, menționată la nota de subsol 2.

14 — A se vedea propunerea de directivă menționată la nota de subsol precedentă.

39. În această privință, în primul rând, trebuie menționat faptul că din articolul 3 din Directiva 2004/114 reiese că acest instrument normativ prevede dispoziții obligatorii pentru statele membre doar în ceea ce privește studenții, lăsând statelor membre posibilitatea de a aplica dispozițiile directivei menționate altor categorii de persoane vizate de aceasta¹⁵. Or, astfel cum observă instanța de trimitere, această distincție între dispozițiile privind studenții, care sunt obligatorii pentru statele membre, și dispozițiile privind celelalte categorii, a căror transpunere este lăsată la aprecierea statelor membre, indică faptul că se încearcă să se atingă un anumit nivel de armonizare obligatoriu în ceea ce privește sistemul de admisie pentru studenți, ceea ce este în concordanță cu obiectivul Directivei 2004/114 de a promova admisია¹⁶.

40. În continuare, articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2004/114 prevede posibilitatea ca statele membre să adopte sau să mențină dispoziții mai favorabile pentru persoanele cărora li se aplică și, prin urmare, în mod cert pentru studenți. Or, în opinia noastră, această dispoziție nu este compatibilă cu posibilitatea statelor membre de a înăspri condițiile de admisie pentru aceste categorii de persoane. Exprimat altfel, se poate considera că, dacă – în conformitate cu dispozițiile Directivei 2004/114 – statele membre păstrează libertatea de a prevedea dispoziții mai favorabile pentru categoriile vizate, *per a contrario*, nu se are în vedere posibilitatea ca statele membre să prevadă dispoziții mai puțin favorabile în special în ceea ce privește admisია, prin adăugarea unor condiții care nu sunt prevăzute de Directiva 2004/114. Dispozițiile prevăzute la articolele 3 și 4 din această directivă indică de altfel un „favor” pentru categoria studenților, ceea ce este confirmat de analiza teleologică a directivei menționate¹⁷.

41. În ceea ce privește în special sistemul de admisie instituit de Directiva 2004/114, trebuie să se constate că directiva prevede o dispoziție de principiu, și anume articolul 5 menționat mai sus, apoi, la articolul 6, condițiile generale aplicabile tuturor categoriilor care fac obiectul acestei directive și, în sfârșit, la articolele 7-11, o serie de condiții speciale pentru fiecare categorie vizată. Cu toate acestea, spre deosebire de alte instrumente normative în materie de imigrație¹⁸, Directiva menționată nu conține un articol care să stabilească o listă cu motivele pentru care poate fi refuzată o cerere de obținere a dreptului de intrare și de ședere pe teritoriul unui stat membru în scopurile prevăzute chiar de aceasta¹⁹.

42. Or, lipsa unui astfel de articol trebuie interpretată în sensul că arată intenția de a permite autorităților statelor membre să refuze, în temeiul unei puteri discreționare necondiționate, admisია pentru studii a unui resortisant al unei țări terțe care prezintă cererea, chiar și atunci când acesta îndeplinește toate condițiile prevăzute de Directiva 2004/114?

43. Nu suntem convingși de acest lucru.

15 — Propunerea de directivă citată la nota de subsol 13 nu mai include această distincție operată în domeniul de aplicare al Directivei 2004/114. Astfel, articolul 2 din această propunere prevede ca dispozițiile facultative din Directiva 2004/114 privind elevii, stagiarii neremunerați și voluntarii să devină obligatorii și extinde domeniul de aplicare general al directivei menționate pentru a include stagiarii remunerați și lucrătorii au pair.

16 — A se vedea considerentul (6) al Directivei 2004/114 și punctele 56 și 57 de mai jos.

17 — A se vedea punctul 55 și următoarele de mai jos.

18 — Cum ar fi, în special, Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (denumit în continuare Codul de vize, JO L 243, p. 1), care a făcut obiectul cauzei în care s-a pronunțat Hotărârea Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862) și al cărui articol 32 enumeră motivele de refuz al unei cereri de viză uniformă. Directiva 2009/50 prevede de asemenea, la articolul 8, o listă cu motivele de refuz.

19 — O astfel de dispoziție este totuși prevăzută de propunerea de directivă menționată la nota de subsol 13 (a se vedea articolul 18 din propunerea respectivă).

44. În această privință, din lucrările pregătitoare ale Directivei 2004/114 reiese că preocuparea principală care, la momentul prezentării propunerii de directivă, era percepută ca având potențialul de a contrabalansa intenția clară de a promova, prin adoptarea acestei directive, intrarea resortisanților țărilor terțe pentru studii era legată de păstrarea ordinii publice și a securității publice²⁰. Această preocupare, la care se adaugă menținerea sănătății publice, a fost „codificată” în prevederea, printre condițiile generale de admisie, a condiției (negative) de admisie de la articolul 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114. Preocuparea în cauză este menționată de asemenea în considerentul (14) al directivei, care precizează situațiile în care resortisanții țărilor terțe constituie o amenințare pentru ordinea publică sau pentru siguranța publică.

45. La această preocupare s-a adăugat, în cadrul procedurii legislative²¹, intenția clară de a se evita ca procedura stabilită de Directiva 2004/114 să poată fi utilizată în mod abuziv sau fraudulos. Această preocupare suplimentară, care este în mod clar legată de obiectivul de a împiedica eludarea instrumentelor normative în domeniul imigrației legale în vederea imigrației ilegale, nu a fost însă inclusă în textul articolelor Directivei 2004/114. Această preocupare a fost exprimată însă în cuprinsul considerentului (15) al acesteia, potrivit căruia, în caz de îndoieli privind motivele cererii de admisie, statele membre pot solicita „toate dovezile necesare pentru evaluarea coerenței, în special pe baza studiilor pe care dorește să le urmeze solicitantul, pentru a lupta împotriva abuzului și a utilizării incorecte a procedurii stabilite de directiv[a] [menționată]”.

46. În opinia noastră, din această dublă perspectivă trebuie înțeleasă prima teză a considerentului (14) al Directivei 2004/114, potrivit căreia admisia în scopurile precizate de directiva în cauză „poate fi refuzată doar pe motive justificate temeinic”. Această teză, care urmărește să compenseze, într-o oarecare măsură, lipsa unor indicații clare privind posibilitatea de a refuza admisia în textul articolelor din directiva menționată, trebuie, în opinia noastră, să fie înțeleasă prin trimiterea la două tipuri de preocupări exprimate ulterior chiar în considerentul (14), precum și în considerentul (15). Astfel, aceste două tipuri de preocupări, și anume, pe de o parte, cea codificată la articolul 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114 și, pe de altă parte, cea legată de riscul utilizării abuzive a procedurii prevăzute chiar de directivă în scopul de a se prevala de aceasta pentru a avea acces pe teritoriul Uniunii în alte scopuri decât cel de a studia, au fost considerate ca fiind suficient de serioase pentru a contrabalansa obiectivul Directivei 2004/114 de a promova admisia resortisanților țărilor terțe pentru studii, având în vedere efectele benefice pentru Uniune în ansamblul său care decurg de aici.

47. În această privință, trebuie menționat de asemenea că din propunerea de directivă a Comisiei reiese că, întrucât permisul de ședere eliberat pentru studii poate avea o perioadă de valabilitate de un an și poate să fie retras sau poate să nu fie reînnoit în cazurile prevăzute la articolul 16 din Directiva 2004/114, se consideră că acest fapt constituie o garanție pentru exercitarea unui control riguros *a posteriori* de către autoritățile statelor membre²².

48. În opinia noastră, din considerațiile de mai sus reiese că autoritățile statelor membre au dreptul să refuze admisia unui resortisant al unei țări terțe fie atunci când nu sunt îndeplinite condițiile privind admisia studenților prevăzute de Directiva 2004/114, fie atunci când din analiza dosarului și din orice împrejurare pertinentă reiese că există elemente clare și concrete din care rezultă o utilizare abuzivă sau frauduloasă a procedurii stabilite de Directiva 2004/114. Autoritățile statelor membre nu au însă dreptul de a refuza admisia pentru alte motive.

20 — A se vedea punctul 1.5 din Propunerea de Directivă a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe pentru studii, formare profesională sau servicii de voluntariat, prezentată de Comisie la 7 octombrie 2002 [COM(2002) 548 final].

21 — Astfel, propunerea de directivă a Comisiei menționată la nota de subsol precedentă inițial nu evoca deloc noțiunea de utilizare abuzivă sau frauduloasă a procedurii.

22 — A se vedea în acest sens teza finală de la punctul 1.5 din propunerea de directivă prezentată de Comisie în 2002 și menționată la nota de subsol 20.

49. Astfel, în ceea ce privește, în primul rând, analiza condițiilor privind admisia studenților prevăzute de Directiva 2004/114, considerăm că statele membre trebuie să dispună, în cadrul examinării cererilor de admisie, de o marjă de apreciere în evaluarea lor. Totuși, această marjă de apreciere privește condițiile prevăzute la articolele 6 și 7 din directiva menționată, precum și evaluarea faptelor pertinente pentru a stabili dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolele menționate pentru admisia resortisanților țărilor terțe în calitate de studenți²³. Această marjă de apreciere nu include însă posibilitatea de a adăuga condiții de admisie care nu sunt prevăzute de Directiva 2004/114.

50. În ceea ce privește, în al doilea rând, eventuala utilizare abuzivă sau frauduloasă a procedurii stabilite de Directiva 2004/114, trebuie reamintit că, în orice caz, potrivit jurisprudenței Curții, aplicarea normelor dreptului Uniunii nu poate fi extinsă astfel încât să acopere practici abuzive și că proba unei astfel de practici impune, pe de o parte, un ansamblu de circumstanțe obiective din care rezultă că, în pofida respectării formale a condițiilor prevăzute de reglementarea Uniunii, obiectivul urmărit de această reglementare nu a fost atins și, pe de altă parte, un element subiectiv care constă în intenția de a obține un avantaj rezultat din reglementarea Uniunii, creând în mod artificial condițiile necesare pentru obținerea acestuia²⁴.

51. Cerința de a efectua o analiză menită să verifice o eventuală utilizare abuzivă sau frauduloasă a procedurii prevăzute de Directiva 2004/114 exclude admisia automată – care cuprinde intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe în scopurile definite de directiva menționată²⁵ – chiar și în cazurile în care condițiile de admisie prevăzute de aceasta sunt îndeplinite, ceea ce corespunde preocupărilor exprimate de statele membre în observațiile prezentate în fața Curții. Totuși, această analiză trebuie efectuată în cadrul unor principii clare și nu poate fi arbitrară.

52. În ceea ce privește în special evaluarea rezultatelor școlare care, după cum reiese din decizia de trimitere, a reprezentat elementul decisiv care a justificat respingerea cererii solicitantului din cauza principală, deși această evaluare poate constitui un element ce poate fi luat în considerare, printre altele, pentru aprecierea coerenței cererii de admisie, în opinia noastră, ea nu poate să constituie în sine un motiv de refuz al admisiei.

53. Astfel, trebuie reamintit, pe de o parte, că, potrivit articolului 7 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/114, prima condiție specială de admisie pentru studenți este ca aceștia să fi fost acceptați de o unitate de învățământ superior pentru a urma un curs de studii. Or, chiar dacă statele membre păstrează o marjă de apreciere, atât în definirea noțiunii „unitate”, după cum rezultă din definiția acestei noțiuni de la articolul 2 litera (e) din Directiva 2004/114, cât și în stabilirea condițiilor de admitere într-o astfel de unitate, totuși, de obicei, unitățile de învățământ superior, iar nu personalul diplomatic, au competența de a evalua capacitatea unui viitor student de a termina studiile, ceea ce nu împiedică deloc statele membre să introducă în reglementarea lor internă norme care obligă aceste unități să condiționeze admiterea resortisanților țărilor terțe de examinarea și de demonstrarea cerințelor de natură educațională la un anumit nivel²⁶.

23 — A se vedea prin analogie Hotărârea Koushkaki (EU:C:2013:862, punctul 60).

24 — A se vedea Hotărârea O. și B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punctul 58 și jurisprudența citată), precum și Concluziile noastre prezentate în cauza Fonnship și Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, punctul 81).

25 — A se vedea considerentul (8) al Directivei 2004/114.

26 — Un act legislativ de acest gen există în Țările de Jos, unde se prevede că unitățile de învățământ superior care doresc să accepte resortisanți ai țărilor terțe trebuie să semneze un cod de conduită (Gedragcode Internationale Student in het Hoger Onderwijs) care prevede, printre altele, obligația unităților de învățământ de a stabili în prealabil cerințele educaționale care constituie condițiile de admitere în cadrul unității și de a verifica înainte de admitere că viitorii studenți îndeplinesc aceste condiții (a se vedea articolul 4 din codul menționat în versiunea din 1 martie 2013). Semnarea de către o unitate de învățământ a acestui cod de conduită este considerată în mod clar de guvern ca fiind o condiție pentru eliberarea permisului de ședere pentru studii [considerentul (8) al codului menționat].

54. Pe de altă parte, articolul 12 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2004/114 prevede în mod clar posibilitatea de a nu reinnoi sau chiar de a retrage permisul de ședere în cazul în care titularul nu înregistrează un progres acceptabil în studiile sale. Această dispoziție permite sancționarea *a posteriori* a unor eventuale utilizări abuzive ale procedurii prevăzute de directiva menționată în cazul în care persoana admisă ar fi dorit să fie admisă pe teritoriul Uniunii pentru alte motive decât pentru a urma realmente studii.

C – Analiza teleologică

55. Interpretarea propusă a Directivei 2004/114 este confirmată, în opinia noastră, de analiza teleologică a acestui instrument normativ.

56. În această privință, Curtea a avut deja ocazia de a arăta că, după cum reiese de altfel din considerentul (6) al Directivei 2004/114, la baza adoptării acestei directive a stat intenția de a promova mobilitatea în cadrul Uniunii a resortisanților țărilor terțe pentru studii, în contextul unei strategii care urmărește să promoveze Europa în ansamblul său ca un centru mondial de excelență pentru studii și formare profesională²⁷, ceea ce, pe de altă parte, are în egală măsură o dimensiune externă în măsura în care contribuie la diseminarea unor valori precum drepturile omului, democrația și statul de drept la care s-a raliat Uniunea²⁸.

57. Așadar, Directiva 2004/114 a fost concepută astfel încât apropierea legislațiilor interne ale statelor membre care reglementează intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe pentru studii să contribuie la realizarea acestor obiective promovând admiterea acestora²⁹.

58. Or, o interpretare a Directivei 2004/114 care ar permite autorităților statelor membre să refuze pe baza unei puteri discreționare necondiționate admiterea pentru studii a unui resortisant al unei țări terțe care a depus o cerere chiar și în cazul în care acesta îndeplinește toate condițiile prevăzute de chiar această directivă, fără a utiliza în mod abuziv procedura prevăzută de aceasta, ar aduce atingere efectului util al directivei menționate și ar constitui o piedică în calea atingerii obiectivelor proprii acesteia.

V – Concluzie

59. În lumina celor de mai sus, propunem ca răspunsul Curții la întrebarea adresată de Verwaltungsgericht Berlin să fie următorul:

„Articolele 6, 7 și 12 din Directiva 2004/114/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 privind condițiile de admisie a resortisanților țărilor terțe pentru studii, schimb de elevi, formare profesională neremunerată sau servicii de voluntariat trebuie interpretate în sensul că autoritățile competente ale unui stat membru pot refuza admiterea pentru studii a unui resortisant al unei țări terțe, după examinarea cererii corespunzătoare formulate de acesta, doar în cazul în care resortisantul nu îndeplinește condițiile prevăzute de această directivă sau dacă există elemente clare și concrete din care să rezulte o utilizare abuzivă ori frauduloasă a procedurii stabilite de directiva respectivă.”

27 — Hotărârea Sommer (C-15/11, EU:C:2012:371, punctul 39). În această privință, a se vedea de asemenea punctele 1.2, 1.3 și 1.5 din propunerea de directivă prezentată de Comisie în 2002 și menționată la nota de subsol 20.

28 — A se vedea punctul 1.3 din propunerea de directivă prezentată de Comisie în 2002 și menționată la nota de subsol 20.

29 — *Ibidem*.