



# Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
MACIEJ SZPUNAR  
prezentate la 28 ianuarie 2015<sup>1</sup>

**Cauza C-579/13**

**P**

**și**

**S**

**împotriva**

**Commissie Sociale Zekerheid Breda**

**și**

**College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen**

[cerere de decizie preliminară formulată de

Centrale Raad van Beroep (Țările de Jos)]

„Controale la frontiere, azil și imigrație — Politica de imigrare — Statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung — Directiva 2003/109/CE — Articolul 5 alineatul (2) și articolul 11 alineatul (1) — Obligație de integrare definitivă de dreptul național — Egalitate de tratament a rezidenților pe termen lung — Proportionalitate — Amendă”

## **I – Introducere**

1. Problema juridică ridicată de prezenta trimitere preliminară este următoarea: în ce măsură dreptul Uniunii în materia politicii de imigrare stabilește limite în ceea ce privește aplicarea dispozițiilor naționale care prevăd o obligație de integrare civică a resortisanților străini?
2. În Țările de Jos, obligația de integrare civică a resortisanților străini a fost instituită în 2007. Ea se exprimă prin necesitatea de a promova un examen de evaluare a cunoștințelor lingvistice, precum și a cunoștințelor de bază referitoare la societatea olandeză. Faptul de a nu se conforma acestei obligații în termenele stabilite se sancționează printr-o amendă.
3. În prezenta cauză, Centrale Raad van Beroep (Curtea Administrativă de Apel olandeză competentă printre altele în domeniul securității sociale) are îndoieli în ceea ce privește problema dacă și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce condiții această obligație poate privi resortisanți străini care au reședința legală pe teritoriul Țărilor de Jos de mult timp și care au statut de rezident pe termen lung în sensul Directivei 2003/109/CE<sup>2</sup>.

1 — Limba originală: polona.

2 — Directiva Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (JO 2004, L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 225), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2011/51/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2011 (JO L 132, p. 1).

## II – Cadrul juridic

### A – Dreptul Uniunii

4. Articolul 4 din Directiva 2003/109, intitulat „Durata șederii”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre acordă statutul de rezident pe termen lung resortisanților țărilor terțe care au avut reședința legală și fără întreruperi pe teritoriul lor timp de cinci ani înainte de a depune cererea în cauză.”

5. Articolul 5 din Directiva 2003/109, intitulat „Condițiile pentru dobândirea statutului de rezident pe termen lung”, prevede la alineatul (2):

„Statele membre pot solicita ca resortisanții țărilor terțe să îndeplinească condițiile de integrare, în conformitate cu legislația lor internă.”

6. Articolul 11 din Directiva 2003/109, intitulat „Egalitatea de tratament”, prevede la alineatul (1):

„Rezidentul pe termen lung beneficiază de egalitate de tratament cu cel aplicat resortisanților naționali în ceea ce privește:

- (a) condițiile de acces la un loc de muncă salariată și la o activitate independentă, cu condiția ca activitățile respective să nu aibă legătură, chiar ocazional, cu exercitarea autorității publice, precum și condițiile de angajare și de muncă, inclusiv condițiile de concediere și remunerare;
- (b) educația și formarea profesională, inclusiv alocațiile și bursele de studii, în conformitate cu legislația internă;

[...]”

7. Articolul 15 din Directiva 2003/109, intitulat „Condițiile de ședere într-un al doilea stat membru”, prevede la alineatul (3):

„Statele membre pot solicita ca resortisanții țărilor terțe să respecte măsurile de integrare, în conformitate cu legislația lor internă.

Condiția respectivă nu se aplică în cazul în care resortisanților țărilor terțe li s-a cerut să îndeplinească condițiile de integrare în scopul obținerii statutului de rezident pe termen lung, în conformitate cu articolul 5 alineatul (2).

Fără a aduce atingere paragrafului al doilea, persoanelor în cauză li se poate cere să participe la cursuri de învățare a limbii.”

### B – Dreptul olandez

8. În Țările de Jos, condițiile de acordare a statutului de rezident pe termen lung în sensul Directivei 2003/109 sunt reglementate prin Legea privind străinii (Vreemdelingenwet).

9. Conform articolului 21 alineatul 1 litera k) din Vreemdelingenwet, cererea de eliberare a permisului de ședere pe durată nedeterminată poate fi respinsă atunci când resortisantul străin nu a reușit la examenul de integrare prevăzut la articolul 7 alineatul 2 litera a) din Legea privind integrarea civică (Wet inburgering, denumită în continuare „WI”) sau nu a obținut diploma, certificatul sau un alt document prevăzut la articolul 5 alineatul 1 litera c) din această lege.

10. Astfel cum arată instanța de trimitere, această dispoziție a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2007, însă a fost aplicată în fapt abia de la 1 ianuarie 2010. Înainte de această dată, resortisantul străin nu era obligat să promoveze examenul de integrare pentru a obține statutul de rezident pe termen lung.

11. Articolele 3 și 31 din WI, în redactarea din perioada în care au avut loc faptele, prevedeau:

„Articolul 3

1. Obligația de integrare civică revine străinului care are reședința legală [în Țările de Jos] în sensul articolului 8 literele a-e sau l din Vreemdelingenwet 2000 și care:

a. are reședința în Țările de Jos în alt scop decât unul temporar

[...]

Articolul 31

1. Collee aplică o amendă administrativă persoanei căreia îi revine obligația de integrare civică și care nu a promovat examenul de integrare civică în termenul prevăzut la articolul 7 alineatul 1 sau în termenul prelungit în temeiul alineatului 2 litera a.

2. Prin derogare de la alineatul 1:

a. Collee prelungește termenul prevăzut la articolul 7 alineatul 1 dacă persoana căreia îi revine obligația de integrare civică demonstrează că nu i se poate imputa faptul că nu a promovat examenul de integrare civică sau

b. Collee acordă o scutire de obligația de integrare civică dacă ajunge la concluzia că, în pofida eforturilor evidente ale persoanei obligate, nu îi este rezonabil posibil să promoveze examenul de integrare civică.

[...]”

12. WI a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2007.

13. Astfel cum menționează instanța de trimitere, pentru resortisanții străini care au imigrat în Țările de Jos după intrarea în vigoare a legii, termenul de promovare a examenului de evaluare a cunoștințelor lingvistice și referitoare la societatea olandeză începe să curgă din prima zi de ședere în Țările de Jos. Pentru persoanele care aveau deja reședința în Țările de Jos la data intrării în vigoare a legii, termenul de promovare a examenului era stabilit într-o decizie administrativă distinctă.

### III – Procedura principală și întrebările preliminare

14. P are cetățenie americană și are reședința în Țările de Jos din 2002. La 14 noiembrie 2008, ea a obținut statutul de rezident pe termen lung în sensul Directivei 2003/109.

15. Prin decizia din 1 august 2008, înlocuită ulterior prin deciziile din 4 august 2009 și 25 februarie 2010, Commissie Sociale Zekerheid Breda (Comisia de Securitate Socială din Breda, denumită în continuare „commissie”) a notificat P că îi revenea o obligație de integrare civică, astfel cum este prevăzută de WI, și că trebuia să promoveze examenul de integrare la 30 iunie 2013.

16. P a început un curs de integrare civică organizat de commissie, pe care l-a întrerupt la 25 august 2008 pentru motive medicale și pe care nu l-a continuat ulterior.

17. S s-a născut în fosta Iugoslavie și are cetățenie neozelandeză. Din anul 2000, ea are reședința în Țările de Jos. La 8 iunie 2007, a obținut statutul de rezident pe termen lung.

18. Prin deciziile din 24 februarie 2010 și din 6 mai 2010, College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen (Colegiul Primarilor și Consilierilor Municipali din Comuna Amstelveen) a notificat S că îi revenea obligația de integrare civică și că trebuia să fi promovat examenul de integrare la 24 august 2013.

19. P și S au introdus acțiuni împotriva acestor decizii la Rechtbank Breda și, respectiv, la Rechtbank Amsterdam (Tribunalele de Primă Instanță din Breda și din Amsterdam). Aceste acțiuni au fost respinse prin hotărârea rechtbank Breda din 12 iulie 2010 și prin hotărârea Rechtbank Amsterdam din 8 septembrie 2011.

20. P și S au declarat, fiecare, apel împotriva acestor hotărâri la Centrale Raad van Beroep.

21. În susținerea apelurilor declarate, P și S au arătat că, în calitate de beneficiare ale statutului de rezident pe termen lung, ar trebui tratate în același mod ca și cetățenii olandezi și, prin urmare, nu ar trebui să le revină obligația de integrare. De asemenea, au afirmat că impunerea unei astfel de obligații rezidenților pe termen lung este contrară finalității Directivei 2003/109, precum și articolului 5 alineatul (2) și articolului 11 alineatul (1) din aceasta.

22. Instanța de trimitere consideră că nu se poate exclude ca impunerea unei obligații de integrare unor rezidenți pe termen lung să fie contrară Directivei 2003/109. Această instanță arată că articolul 5 alineatul (2) din directiva menționată permite statului membru să refuze acordarea statutului de rezident pe termen lung în cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile de integrare enunțate în dreptul național. Acordarea acestui statut presupune în principiu că integrarea persoanei este finalizată. Se ridică, așadar, problema dacă statul membru poate impune o obligație de integrare unei persoane căreia i s-a acordat deja statutul de rezident pe termen lung și dacă poate, în cazul nerespectării acestei obligații, să aplice o sancțiune sub forma unei amenzi.

23. În aceste condiții, Centrale Raad van Beroep a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Spiritul și finalitatea Directivei 2003/109 sau articolul 5 alineatul (2) și/sau articolul 11 alineatul (1) din aceasta trebuie interpretate în sensul că este incompatibilă cu acestea obligația de integrare civică a resortisanților țărilor terțe care dețin statutul de rezident pe termen lung impusă printr-o reglementare națională și sancționată printr-un sistem de amenzi?
- 2) Pentru a răspunde la prima întrebare, este important să se stabilească dacă obligația de integrare civică a fost impusă înainte de acordarea statutului de rezident pe termen lung?”

#### IV – Procedura în fața Curții

24. Cererea de decizie preliminară a fost depusă la grefa Curții la 15 noiembrie 2013.

25. P și S, guvernele olandez și portughez, precum și Comisia au depus observații scrise. P și S au solicitat organizarea unei ședințe.

26. P și S, guvernul olandez, precum și Comisia au participat la ședința care a avut loc la 5 noiembrie 2014.

## V – Analiză

### A – *Observații introductive*

27. Directiva 2003/109 face parte dintr-o serie de acte ale dreptului Uniunii referitoare la statutul resortisanților țărilor terțe, care au fost adoptate pe baza competențelor legislative atribuite prin Tratatul de la Amsterdam<sup>3</sup>.

28. Obiectivele legislative ale Uniunii realizate prin directiva menționată au fost înscrise în concluziile Consiliului European de la Tampere din 15 și 16 octombrie 1999. Aceste concluzii prevăd printre altele că statutul juridic al străinilor ar trebui apropiat de cel al cetățenilor și, în special, că unei persoane care are reședință legală într-un stat membru o perioadă care urmează să fie determinată și care deține un permis de ședere pe termen lung ar trebui să i se acorde un ansamblu de drepturi cât mai asemănătoare posibil cu cele de care beneficiază cetățenii Uniunii<sup>4</sup>.

29. În lumina considerațiilor care precedă, apreciem că Directiva 2003/109 instituie în favoarea resortisanților țărilor terțe care au reședința legală în Uniune o perioadă de cel puțin cinci ani un statut juridic special, care decurge exclusiv din dreptul Uniunii: statutul de rezident pe termen lung<sup>5</sup>.

30. Introducerea acestui statut instituie pentru resortisanții străini, în raport cu cetățenia, o formă alternativă de participare la viața economică și socială a Uniunii, care corespunde în doctrină noțiunii „denizenship”, spre deosebire de „citizenship”<sup>6</sup>.

31. Pentru aspectele care nu sunt reglementate de dreptul Uniunii, statutul resortisanților țărilor terțe care au reședința în Uniune continuă să facă obiectul dreptului național al statelor membre.

32. În special, statele membre continuă să fie libere să desfășoare o politică de integrare prin care să evite marginalizarea și segregarea resortisanților străini<sup>7</sup>. Obligația de integrare poate privi diferite etape ale imigrării, după cum este definită ca: i) o condiție de eliberare a unei autorizații de intrare și de ședere; ii) o condiție de acordare a unui permis de ședere pe termen lung; iii) o condiție de obținere a statutului de rezident pe termen lung sau iv) o condiție de dobândire a cetățeniei prin naturalizare.

3 — A se vedea de asemenea Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei (JO L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164), 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 (JO L 375, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 94), 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) și Directiva 2009/50/CE a Consiliului 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).

4 — A se vedea considerentul (2) al Directivei 2003/109 și Comunicarea Comisiei privind imigrația, integrarea și ocuparea forței de muncă [COM(2003) 336 final din 3 iunie 2003].

5 — Statutul juridic al resortisanților țărilor terțe care lucrează în mod legal într-un stat membru, dar care nu au încă statutul de rezident pe termen lung, este reglementat prin Directiva 2011/98/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 (JO L 343, p. 1), mai restrictivă.

6 — Termenul englez „denizen” (care, în una dintre accepțiunile sale, înseamnă „străin naturalizat”) a fost introdus în doctrina referitoare la problematica migrației pentru a defini statutul intermediar între statutul cetățenilor și cel al străinilor. A se vedea Hammar, T., *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury, 1990.

7 — Articolul 79 alineatul (4) TFUE exclude orice competență a Uniunii în materia armonizării dispozițiilor naționale care vizează favorizarea integrării resortisanților străini.

33. Această obligație implică, în general, necesitatea de a demonstra un anumit nivel de cunoaștere a limbii oficiale și, uneori, o cunoaștere a societății din țara gazdă (istoria, dreptul intern și valorile acesteia). Unele state membre impun ca resortisanții țărilor terțe să promoveze un examen, care poate fi precedat de cursuri obligatorii. Altele impun doar participarea la cursuri de integrare<sup>8</sup>.

34. Problema ridicată de instanța olandeză în prezenta cauză privește posibilitatea de a impune o obligație de integrare persoanelor care au statutul de rezident pe termen lung în sensul dreptului Uniunii. În dreptul olandez, obligația menționată este definită în privința acestor persoane nu ca o condiție de dobândire de drepturi, ci ca o cerință specială, care trebuie respectată pentru simplul fapt al reședinței pe teritoriul statului gazdă.

35. Înainte de a soluționa această problemă, trebuie să se răspundă la două întrebări fundamentale. În primul rând, trebuie să se stabilească dacă impunerea unei obligații de integrare rezidenților pe termen lung este compatibilă cu statutul de rezident pe termen lung în sensul Directivei 2003/109. În al doilea rând, în ipoteza unui răspuns afirmativ la prima întrebare, trebuie să se stabilească în ce măsură dreptul Uniunii limitează libertatea statelor membre de a defini conținutul acestei obligații de integrare.

#### B – Admisibilitatea obligației de integrare impuse rezidenților pe termen lung

36. Articolul 5 alineatul (2) din Directiva 2003/109 prevede în mod expres posibilitatea de a subordona acordarea statutului de rezident pe termen lung îndeplinirii unor „condiții de integrare” în conformitate cu dreptul național.

37. Cu toate acestea, directiva nu precizează dacă și în ce măsură impunerea unei obligații de integrare mai este posibilă după dobândirea acestui statut.

38. Opiniile părților și intervenienților în procedură sunt divergente în această privință. Reclamantii din litigiul principal și guvernul portughez consideră că impunerea unei obligații de integrare rezidenților pe termen lung este contrară Directivei 2003/109. În schimb, guvernul olandez și Comisia, care susțin că directiva menționată nu soluționează problema, consideră că această obligație poate fi impusă.

39. Astfel cum reiese din decizia de trimitere, cele două reclamante din litigiul principal locuiesc de mulți ani în Țările de Jos și fac parte din grupul „vechilor rezidenți” pe termen lung, întrucât au dobândit acest statut înainte ca obligația de integrare să înceapă să se aplice în practică. În temeiul dreptului olandez, ele sunt totuși obligate să promoveze examenul de integrare<sup>9</sup>.

40. În cererea de decizie preliminară, instanța olandeză pune sub semnul îndoielii posibilitatea de a impune o obligație de integrare unor persoane care beneficiază deja de statutul de rezident pe termen lung. Potrivit instanței de trimitere, dobândirea acestui statut presupune că persoana în cauză a îndeplinit obligația de a-și dovedi stabilirea în țara gazdă, astfel cum prevede considerentul (6) al Directivei 2003/109, și, în consecință, că integrarea sa este finalizată.

8 — A se vedea Raportul Comisiei din 28 septembrie 2011 privind aplicarea Directivei 2003/109/CE privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung [COM(2011) 585 final, p. 3].

9 — Instanța de trimitere arată că reclamanta S s-a născut pe teritoriul fostei Iugoslavii și că nu este exclus să aibă cetățenie croată, informație pe care reprezentantul reclamantei a confirmat-o la ședința în fața Curții. Dacă aceasta ar fi situația, S nu ar mai fi ținută de obligația de integrare, întrucât ar fi dobândit statutul de cetățean al Uniunii la data aderării Croației la Uniune. Pe de altă parte, dorim să observăm că faptul că această reclamantă este cetățean al Uniunii ar exclude și aplicarea unei sancțiuni pentru nerespectarea obligației de integrare, inclusiv în ceea ce privește perioada anterioară aderării.

41. Trebuie să subliniem că – astfel cum arată instanța de trimitere în mod întemeiat – Directiva 2003/109 se întemeiază pe ideea că, de-a lungul timpului, legăturile persoanei care are reședința legală și neîntreruptă în statul membru în cauză dobândesc un caracter durabil și dovedesc stabilirea persoanei în societate. Directiva urmărește să acorde un statut special resortisanților țărilor terțe care s-au instalat în mod durabil în statele membre, întrucât integrarea acestor resortisanți contribuie la promovarea coeziunii economice și sociale în Uniune<sup>10</sup>.

42. În opinia noastră, această idee nu exclude totuși posibilitatea statelor membre de a adopta acțiuni de integrare în privința rezidenților pe termen lung.

43. Trebuie să se arate că Directiva 2003/109 utilizează două noțiuni diferite în raport cu acțiunile de integrare. Articolul 5 alineatul (2) permite aplicarea unor „condiții de integrare”<sup>11</sup> în vederea acordării statutului de rezident pe termen lung. Articolul 15 alineatul (3) din directivă, care privește dreptul rezidentului pe termen lung de a locui în alt stat membru, permite țării gazdă să impună „măsuri de integrare” persoanei care a obținut statutul de rezident pe termen lung în alt stat membru<sup>12</sup>, sub rezerva ca această persoană să nu fi fost obligată deja să îndeplinească condiții de integrare pentru a obține respectivul statut în acest alt stat<sup>13</sup>.

44. Această interpretare este confirmată de geneza dispoziției citate anterior. În cursul lucrărilor pregătitoare ale Directivei 2003/109, unele state membre au propus în cadrul Consiliului să se înlocuiască, la articolul 15, termenul „măsuri” cu „condiții”, propunere care nu a fost reținută însă în textul definitiv al directivei<sup>14</sup>.

45. Necesitatea de a efectua o distincție între măsuri și condiții de integrare rezultă și din dispozițiile Directivei 2003/86. Articolul 7 alineatul (2) din Directiva 2003/86 permite statelor membre să solicite resortisanților țărilor terțe care au depus o cerere de autorizare a intrării pe teritoriu în scopul reîntregirii familiei să se conformeze unor *măsuri de integrare*. Legiuitorul a utilizat aici aceeași formulă ca și la articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2003/109. Astfel cum a observat avocatul general Mengozzi după ce a analizat geneza articolului 15 alineatul (3) din Directiva 2003/109 și a comparat dispozițiile acestor două directive, legiuitorul a recurs în mod intenționat la o noțiune distinctă de cea a „condițiilor de integrare” aferente dobândirii anumitor drepturi<sup>15</sup>.

10 — A se vedea Hotărârea Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, punctul 32).

11 — Versiunea în limba polonă a directivei este diferită de celelalte versiuni lingvistice, întrucât, la articolul 15 alineatul (3), utilizează, atât la primul paragraf, cât și la al doilea, noțiunea „acțiuni de integrare”. În ceea ce privește această dispoziție, vom utiliza în prezentele concluzii noțiunile „măsuri de integrare” sau „condiții de integrare”. Versiunea în limba polonă a Directivei 2009/50, ulterioară, utilizează, făcând trimitere la Directiva 2003/86, noțiunile „condiții și măsuri de integrare”.

12 — A se vedea, în versiunile în limbile germană, engleză și, respectiv, franceză: „Integrationsanforderungen” și „Integrationsmaßnahmen”, „integration conditions” și „integration measures” sau chiar „conditions d’intégration” și „mesures d’intégration”. În schimb, textul Directivei 2003/109 în limba olandeză utilizează o noțiune unică („integratievoorwaarden”) și nu operează respectiva distincție. Aceasta apare totuși la articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2009/50 („integratievoorwaarden en -maatregelen”).

13 — Potrivit articolului 15 alineatul (3) al treilea paragraf din Directiva 2003/109, obligația de a participa la cursuri de învățare a limbii poate fi admisă cu titlu excepțional.

14 — A se vedea Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punctul 51), care fac trimitere la o notă a președinției Consiliului din 14 martie 2003 (Documentul Consiliului nr. 7393/1/03 REV 1, p. 5).

15 — A se vedea Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Dogan (EU:C:2014:287, punctele 51-56). Articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2009/50 face de asemenea trimitere la „condițiile și măsurile privind integrarea”. A se vedea de asemenea articolele 7, 10 și 11 din Directiva 2004/114, care prevăd „condiții” facultative de acordare a permisului de intrare și de ședere a studenților (obligația de a face dovada cunoașterii suficiente a limbii), precum și anumite cerințe aplicabile stagiilor neremunerată și voluntarilor (a urma un curs de învățare a limbii).

46. Distincția evocată mai sus este deosebit de importantă în vederea aplicării Directivei 2003/86. A considera examenul de integrare ca o „condiție” indispensabilă pentru obținerea unei autorizații de intrare pe teritoriu a unui membru al familiei aduce atingere înseși esenței dreptului la reîntregirea familiei<sup>16</sup>.

47. Distincția în discuție are de asemenea un rol esențial în cadrul Directivei 2003/109: măsurile de integrare impuse rezidenților pe termen lung care beneficiază de un drept de ședere în alt stat membru nu pot constitui „condiții”, în sensul că nu pot fi nici *de iure*, nici *de facto* un instrument de selectare a persoanelor sau de control al imigrării. În caz contrar, aceste acțiuni de integrare ar repune în discuție dreptul de a circula în cadrul Uniunii, care constituie un aspect fundamental al statutului juridic care decurge din Directiva 2003/109.

48. Cele două acte legislative citate anterior efectuează, așadar, o distincție între acțiunile de integrare definite drept *condiții* de dobândire sau de exercitare a anumitor drepturi și cele definite drept *măsuri* care au ca scop doar facilitarea integrării persoanelor<sup>17</sup>.

49. În opinia noastră, impunerea unor *măsuri* de integrare rezidenților pe termen lung nu este contrară scopurilor Directivei 2003/109, întrucât aceste măsuri urmăresc exclusiv să stimuleze rezidenții pe termen lung să ia parte la viața economică și socială a statului de reședință.

50. Aceste măsuri par de asemenea admisibile, ținând seama de economia directivei. Astfel cum am amintit deja, articolul 15 alineatul (3) din directivă permite unui stat membru – sub rezerva anumitor condiții speciale – să impună măsuri de integrare unei persoane care a obținut statutul de rezident pe termen lung în alt stat membru. Niciun element nu arată că impunerea unor măsuri asemănătoare rezidenților „naționali”, care nu și-au exercitat dreptul de ședere în alt stat membru, este contrară scopurilor directivei.

51. Reclamanții din litigiul principal se prevalează de principiul egalității de tratament al rezidenților pe termen lung, invocând faptul că obligația de integrare nu a fost impusă nici resortisanților olandezi și nici celorlalți cetățeni ai Uniunii.

52. Acest argument nu ne convinge, întrucât, în ceea ce privește obligația de integrare, resortisanții țărilor terțe nu se află într-o situație comparabilă cu cea a cetățenilor statului membru în cauză sau a altor cetățeni ai Uniunii.

53. Această concluzie este valabilă și pentru resortisanții străini care au statut de rezident pe termen lung. Potrivit articolului 11 alineatul (1) din directivă, rezidentul pe termen lung beneficiază de egalitate de tratament cu cel aplicat resortisanților naționali în numeroasele domenii enumerate de această dispoziție (în special în ceea ce privește condițiile de acces la un loc de muncă salariată și la o activitate independentă, educația și formarea profesională, securitatea socială, precum și accesul la bunuri și la servicii). Dreptul rezidenților pe termen lung la egalitate de tratament se aplică, așadar, în principal în domeniile concrete enumerate la articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2003/109<sup>18</sup>. *Ratio legis* a acestei dispoziții se reflectă în considerentul (2) al directivei, care evocă mai degrabă „apropierea” statutului rezidenților pe termen lung de cel al cetățenilor, decât armonizarea statutului lor.

16 — Curtea nu a avut încă ocazia să se pronunțe cu privire la problema dacă Directiva 2003/86 se opune ca intrarea pe teritoriul național să fie subordonată obligației de a promova un astfel de examen (a se vedea Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Dogan, EU:C:2014:287, punctul 59, precum și documentele Comisiei menționate în nota de subsol 52 din concluziile respective). Comitetul european pentru drepturi sociale a considerat că ar fi contrar articolului 19 alineatul (6) din Carta socială europeană să condiționeze intrarea pe teritoriul național sau continuarea șederii în temeiul reîntregirii familiei de îndeplinirea unei astfel de obligații (a se vedea documentul de lucru din 15 iulie 2014 intitulat „Relația dintre dreptul Uniunii Europene și Carta socială europeană”, punctul 76).

17 — A se vedea Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Dogan (EU:C:2014:287, punctul 53).

18 — Potrivit articolului 11 alineatul (5), statele membre pot extinde principiul egalității de tratament în domenii care nu intră sub incidența alineatului (1).



54. Nu există nicio îndoială, în opinia noastră, că dispozițiile naționale care ar condiționa menținerea statutului de rezident pe termen lung sau exercitarea drepturilor aferente acestuia de o obligație de integrare ar fi contrare atât articolului 9 din Directiva 2003/109, care prevede condițiile de retragere sau de pierdere a acestui statut, cât și articolului 5 alineatul (2) din directiva amintită, care permite să se impună „condiții” de integrare doar în scopul dobândirii acestui statut.

55. Distincția dintre obligația de integrare ca *măsură* sau *condiție* de integrare prezintă, așadar, o importanță decisivă în prezenta cauză.

56. Din decizia de trimitere reiese că dispozițiile naționale care se aplică în prezenta cauză nu prevăd în mod explicit obligația de a promova examenul de integrare ca o „condiție” de exercitare a statutului de rezident pe termen lung. Nerespectarea acestei obligații nu determină pierderea statutului de rezident pe termen lung, nici limitarea drepturilor care decurg din aceasta. Astfel cum reiese din dosar, singura consecință negativă în dreptul național este aplicarea unei amenzi.

57. Nu excludem, așadar, ca obligația de integrare prevăzută în dreptul olandez să poată fi considerată ca o „măsură de integrare” în sensul Directivei 2003/109.

58. Având în vedere considerațiile ce precedă, apreciem că Directiva 2003/109 și în special articolul 5 alineatul (2) și articolul 11 alineatul (1) din aceasta nu se opun ca măsuri de integrare să fie impuse unor resortinși din țări terțe care au dobândit statutul de rezident pe termen lung în statul membru în cauză<sup>19</sup>, în condițiile în care aceste măsuri au drept scop doar facilitarea integrării persoanei în cauză și nu constituie o condiție explicită sau ascunsă a menținerii acestui statut sau a exercitării drepturilor aferente.

59. În ceea ce privește a doua întrebare preliminară, am dori să subliniem că, în vederea aplicării interpretării enunțate mai sus, este irelevant dacă obligația de integrare a fost impusă înainte ca persoana în cauză să fi dobândit statutul de rezident pe termen lung sau după această dată. În cazul în care statul membru nu a prevăzut o astfel de obligație ca o condiție de dobândire a statutului de rezident pe termen lung, nu mai poate reveni asupra acestei decizii prin impunerea, în privința persoanelor care beneficiază deja de statutul respectiv, a unei condiții pentru menținerea acestui statut sau pentru exercitarea drepturilor aferente. După dobândirea statutului de rezident pe termen lung, acțiunile de integrare destinate acestor persoane ar trebui limitate la *măsuri* de integrare<sup>20</sup>.

60. Trebuie să se examineze acum până la ce punct dreptul Uniunii poate limita libertatea statelor membre de a defini conținutul unor astfel de măsuri de integrare.

### *C – Aprecierea conformității cu dreptul Uniunii a dispozițiilor naționale care impun o obligație de integrare rezidenților pe termen lung*

#### 1. Criteriile de apreciere a dispozițiilor menționate mai sus în dreptul Uniunii

61. Astfel cum am arătat deja, Directiva 2003/109 permite statelor membre să impună o obligație de integrare „în conformitate cu legislația lor internă” [articolul 5 alineatul (2) și articolul 15 alineatul (3)], însă nu conține indicații referitoare la conținutul măsurilor în discuție sau la condițiile de aplicare a acestora, și face trimitere în această privință la dreptul național.

19 — Amintim că situația resortisanților țărilor terțe care au dobândit statutul de rezident pe termen lung în alt stat membru este reglementată de articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2003/109.

20 — Astfel cum reiese din dosar, aceasta este situația reclamantei P, care a dobândit statutul de rezident pe termen lung la 14 noiembrie 2008, cu alte cuvinte, după intrarea în vigoare a WI la 1 ianuarie 2007 și după adoptarea deciziei administrative din 1 august 2008 de stabilire a unui termen individual pentru promovarea examenului. Amintim că, înainte de 1 ianuarie 2010, dobândirea statutului de rezident pe termen lung în Țările de Jos nu era condiționată de promovarea examenului de integrare.

62. Care sunt criteriile de apreciere a conformității cu dreptul Uniunii a dispozițiilor naționale care reglementează obligația de integrare?

63. Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar să se examineze dacă dispozițiile în discuție intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. În cazul unui răspuns afirmativ, ar trebui să se aprecieze aceste dispoziții atât prin prisma interdicției de a aduce atingere întinderii și eficacității dreptului Uniunii, cât și în raport cu obligația de a respecta principiul proporționalității, precum și drepturile fundamentale protejate de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

64. Trebuie să subliniem că Directiva 2003/109 instituie un nou statut juridic în favoarea resortisanților țărilor terțe care au reședința pe teritoriul Uniunii, ceea ce implică necesitatea de a reglementa acest statut în mod exhaustiv.

65. În acest context, simpla afirmație potrivit căreia acțiunile de integrare se încadrează în sfera de competență a statelor membre nu permite nicidecum să se concluzioneze că acestea păstrează o libertate totală în materie. Exercițarea de către statele membre a competențelor lor, în măsura în care aduce atingere drepturilor conferite și protejate de ordinea juridică a Uniunii, poate fi supusă unui control efectuat din perspectiva dreptului Uniunii<sup>21</sup>.

66. În ceea ce privește plata unor taxe pentru eliberarea de permise și de titluri de ședere în temeiul Directivei 2003/109, Curtea a statuat că, deși statele membre păstrează o marjă de apreciere prin stabilirea cuantumului taxelor respective, ele nu pot să aplice o reglementare națională care poate pune în pericol realizarea obiectivelor urmărite printr-o directivă și, prin urmare, să o lipsească pe aceasta de efectul său util<sup>22</sup>.

67. Nu există nicio îndoială, în opinia noastră, că, atunci când un stat membru face uz de o posibilitate expres prevăzută de Directiva 2003/109, dispozițiile naționale în discuție intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

68. Aceasta este situația atunci când dispozițiile naționale subordonează dobândirea statutului de rezident pe termen lung îndeplinirii unor „condiții de integrare” în temeiul competențelor expres prevăzute la articolul 5 alineatul (2) din Directiva 2003/109. Trebuie să se țină seama aici și de faptul că dobândirea statutului de rezident pe termen lung este subordonată unei proceduri speciale reglementate de Directiva 2003/109, care definește în mod exhaustiv condițiile de dobândire a acestui statut<sup>23</sup>.

69. Este cert și faptul că dispozițiile naționale care, potrivit articolului 15 alineatul (3) din Directiva 2003/109, impun „măsuri de integrare” unei persoane care a obținut statutul de rezident pe termen lung în alt stat membru intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

70. O reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care impune o obligație de integrare rezidenților pe termen lung „naționali”, și anume celor care nu au făcut uz de dreptul de ședere în alt stat membru, intră de asemenea în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii?

71. În opinia noastră, trebuie să se răspundă afirmativ la această întrebare.

21 — În ceea ce privește exercitarea de către statele membre a competenței lor de a defini condițiile de pierdere a cetățeniei unui stat membru, a se vedea Hotărârea Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punctul 48).

22 — Hotărârea Comisia/Țările de Jos (C-508/10, EU:C:2012:243, punctele 64 și 65).

23 — A se vedea Hotărârile Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punctul 66) și Tahir (EU:C:2014:2094, punctul 27).

72. Statutul de rezident pe termen lung decurge exclusiv din dreptul Uniunii. În acest context, distincția dintre rezidenții pe termen lung „migranți” și „naționali”, cu alte cuvinte între cei care au făcut uz de dreptul de a circula în cadrul Uniunii și cei care nu au exercitat acest drept, nu este relevantă pentru definirea domeniului de aplicare al dreptului Uniunii. Chiar și atunci când un rezident pe termen lung nu își exercită dreptul de ședere în alt stat membru, nu se poate vorbi despre o situație pur internă.

73. Considerăm, așadar, că dispozițiile naționale care impun o obligație de integrare persoanelor care au statutul de rezident pe termen lung intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, independent de faptul că persoana în cauză și-a exercitat sau nu și-a exercitat dreptul de ședere în alt stat membru.

74. Soluția adoptată mai sus este utilă și pentru a defini limitele aplicării dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă<sup>24</sup>. Această dispoziție a cartei se întemeiază pe jurisprudența Curții potrivit căreia drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocație de a fi aplicate în *toate* situațiile reglementate de dreptul Uniunii<sup>25</sup>.

75. Această constatare înglobează fără nicio îndoială situația în care un stat membru invocă o opțiune de punere în aplicare a unei directive expres prevăzute de dispozițiile acesteia sau care decurge din economia însăși a directivei – astfel cum este cazul în speță.

76. Este irelevant că dispozițiile Directivei 2003/109 referitoare la condițiile și măsurile de integrare fac trimitere la dreptul național. Curtea a avut deja ocazia să declare că, atunci când statele membre stabilesc întinderea drepturilor unui rezident pe termen lung în cazul prestațiilor sociale în sensul articolului 11 alineatul (1) litera (d) și alineatul (4) din Directiva 2003/109, precum și întinderea prestațiilor de bază, ele trebuie să respecte drepturile fundamentale protejate de cartă, chiar dacă dispoziția directivei menționată mai sus conține o trimitere la dreptul național<sup>26</sup>.

77. Amintim că Curtea a examinat deja dispozițiile naționale care condiționează intrarea pe teritoriu în temeiul dreptului la reîntregirea familiei de luarea unor măsuri de integrare. Cu această ocazie, Curtea a verificat dacă măsurile respective erau justificate de motive imperative de interes general și dacă erau proporționale<sup>27</sup>. Este adevărat că această analiză se întemeie pe libertatea de stabilire acordată în temeiul Acordului de asociere cu Turcia, însă utilizarea unor criterii analoge pentru a aprecia măsurile de integrare nu ar trebui pusă la îndoială, în special atunci când măsurile respective sunt impuse într-un domeniu reglementat printr-o directivă a Uniunii referitoare la politica de imigrare.

78. Având în vedere toate considerațiile care precedă, apreciem că dispozițiile naționale care impun măsuri de integrare rezidenților pe termen lung intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, inclusiv în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

## 2. Aprecierea proporționalității măsurilor de integrare

79. Astfel cum am arătat deja, întrucât articolul 79 alineatul (4) TFUE exclude competența Uniunii pentru armonizarea legislației în domeniul integrării, pare rezonabil să se afirme că dreptul Uniunii conferă statelor membre o marjă de apreciere.

24 — Din considerentul (3) al Directivei 2003/109 reiese că aceasta respectă drepturile fundamentale recunoscute în special de cartă. Această dispoziție este lipsită în prezent de orice conținut autonom, întrucât, potrivit articolului 6 alineatul (1) primul paragraf TUE, cartea are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor.

25 — A se vedea Hotărârea Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 19).

26 — A se vedea Hotărârea Kamberaj (EU:C:2012:233, punctul 81).

27 — A se vedea Hotărârea Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punctele 37 și 38), referitoare la articolul 41 alineatul (1) din Protocolul adițional anexat la Acordul de asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia (JO 1972, L 293, p. 3).

80. Totuși, această marjă de apreciere nu trebuie utilizată de statele membre într-un mod ce ar aduce atingere obiectivului și efectului util al directivei<sup>28</sup>. Dispozițiile naționale care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii trebuie să fie de asemenea conforme cu principiul proporționalității: obligația de integrare trebuie să fie de natură să garanteze realizarea obiectivului în discuție și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a-l atinge<sup>29</sup>.

81. Atunci când privește rezidenți pe termen lung, obligația de integrare nu trebuie să facă excesiv de dificilă exercitarea drepturilor aferente statutului lor. Această obligație nu trebuie să constituie un obstacol în calea exercitării dreptului de a lucra și de a desfășura o activitate economică, nici să împiedice dreptul la educație și la formare profesională. Accesul la cursuri serale prezintă în această privință o importanță esențială; de asemenea, trebuie să se țină seama de costul formării și de accesul la un sistem de asistență materială<sup>30</sup>. Amintim că Curtea a statuat că obligații fiscale care au un impact financiar considerabil asupra resortisanților țărilor terțe care îndeplinesc condițiile prevăzute de Directiva 2003/109 pentru acordarea unui permis de ședere ar putea priva acești resortisanți de posibilitatea de a-și valorifica drepturile conferite de directiva menționată, fapt care ar contraveni realizării obiectivului său<sup>31</sup>.

82. După ce am examinat dacă cerințele în materie de integrare impuse rezidenților pe termen lung sunt în sine disproporționate, este necesar și să le comparăm cu cerințele aplicabile în vederea dobândirii cetățeniei prin naturalizare. Cerințele impuse rezidenților pe termen lung ar trebui să fie inferioare – și, în orice caz, să nu fie superioare – celor care se aplică în materia dobândirii cetățeniei<sup>32</sup>.

83. Măsurile aplicate trebuie să fie compatibile cu drepturile fundamentale protejate de cartă. Trebuie să se țină seama în special de dreptul la respectarea vieții private și de familie (articolul 7 din cartă), de libertatea de gândire, de conștiință și de religie (articolul 10 din cartă), de interzicerea discriminării de orice fel (articolul 21 din cartă)<sup>33</sup>, de drepturile copilului (articolul 24 din cartă), precum și de drepturile persoanelor în vârstă (articolul 25 din cartă) și ale persoanelor cu handicap (articolul 26 din cartă).

84. Deși revine instanței naționale obligația de a aprecia dispozițiile interne în raport cu principiile menționate mai sus, Curtea poate furniza elementele de interpretare necesare acestei aprecieri.

85. În vederea acestei aprecieri, este necesar să se verifice mai întâi dacă dispozițiile naționale stabilesc *condiții* sau *măsuri* de integrare în sensul Directivei 2003/109. Deși nici Directiva 2003/86, nici Directiva 2003/109 nu furnizează indicații explicite în această privință, nu este mai puțin adevărat că „măsurile de integrare” trebuie considerate mai puțin restrictive decât „condițiile de integrare”<sup>34</sup>.

86. Măsurile de integrare – spre deosebire de condițiile de integrare – au drept scop doar facilitarea participării persoanei în cauză la viața economică și socială a statului respectiv și nu pot fi în niciun caz un instrument de selectare a imigranților sau de control al imigrării<sup>35</sup>.

28 — A se vedea în acest sens, cu privire la Directiva 2003/86, Hotărârea Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punctul 43) și Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punctul 61).

29 — A se vedea Hotărârea Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punctul 34 și jurisprudența citată).

30 — Această condiție este esențială și în scopul dobândirii statutului de rezident pe termen lung, întrucât, potrivit considerentului (9) al Directivei 2003/109, considerentele economice nu trebuie să constituie un motiv de refuz în acordarea statutului respectiv și nu trebuie să interfereze cu condițiile pertinente.

31 — Hotărârea Comisia/Țările de Jos (EU:C:2012:243, punctul 70).

32 — A se vedea Raportul Comisiei din 28 septembrie 2011 [COM(2011) 585 final, p. 4] și Hotărârea Comisia/Țările de Jos (EU:C:2012:243, punctul 78).

33 — Considerentul (5) al directivei amintește necesitatea de a respecta interdicția oricărei discriminări în special pe bază de sex, rasă, culoare, origine etnică sau socială, caracteristici genetice, limbă, religie sau convingeri, opinii politice sau de alt fel, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere, handicap, vârstă sau orientare sexuală.

34 — A se vedea Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Dogan (EU:C:2014:287, punctul 52).

35 — A se vedea punctul 48 din prezentele concluzii.

87. În acest context, care este funcția obligației de promovare a examenului de integrare?
88. Examenul este un mijloc de evaluare a nivelului de cunoștințe al persoanei în cauză. El creează un prag care permite calificarea persoanelor care îndeplinesc cerințele dorite, pornindu-se de la premisa că unele persoane nu vor îndeplini aceste cerințe. Atunci când examenul este organizat de către stat, el constituie fără îndoială un instrument de selecție întemeiat pe criterii definite de administrație.
89. În schimb, nu înțelegem în ce măsură introducerea unui examen obligatoriu de evaluare a cunoștințelor lingvistice sau referitoare la societate ar putea contribui la obiectivul urmărit prin măsurile de integrare, și anume facilitarea integrării persoanei în cauză în societate. Acest lucru este valabil în mod special pentru o persoană care are reședința legală de mult timp în statul membru în cauză care beneficiază în această calitate de statutul de rezident pe termen lung și care, independent de competențele sale lingvistice sau de cunoștințele despre societatea în discuție, dispune deja de o rețea solidă de relații sociale.
90. A impune unei astfel de persoane obligația de a promova un examen de integrare într-un anumit termen ar aduce atingere chiar esenței *măsurilor* de integrare, care ar trebui să fie acțiuni de natură să favorizeze adaptarea la societatea în cauză, și nu să stabilească cerințe de calificare legate de șederea în statul membru.
91. Obligația de promovare a examenului este o măsură cu atât mai puțin adecvată în cazul persoanelor care au statut de rezident pe termen lung, cu cât – astfel cum pare să reiasă din sistemul olandez descris în decizia de trimitere<sup>36</sup> – examenul amintit este singurul criteriu care permite stabilirea nivelului de integrare a persoanei în cauză.
92. O persoană care trăiește o perioadă îndelungată într-un anumit mediu formează cu acesta în mod necesar un ansamblu de legături care îi permit să se integreze (prin căsătorie sau familie, viața de cartier, muncă, petrecerea timpului liber sau desfășurarea unei activități la organizații neguvernamentale). O măsură de integrare care nu permite o apreciere individuală a acestor circumstanțe factuale și care nu ține seama decât de rezultatul unui examen de integrare este disproporționată în raport cu obiectivul privind facilitarea participării persoanei în cauză la viața societății.
93. Posibilitatea de a impune un examen de integrare ca măsură destinată să faciliteze integrarea imigranților nu pare conformă cu premisele pe care se întemeiază principiile de bază comune ale politicii de integrare a imigranților, enunțate de Consiliu în 2004 și confirmate de programul numit Programul de la Stockholm<sup>37</sup>.
94. Principiile de bază definesc integrarea ca un proces dinamic cu dublu sens ale cărui elemente esențiale sunt interacțiunea, intensificarea schimburilor dintre imigranți și cetățenii statului membru în cauză și promovarea unui dialog intercultural. Acest document prevede că o cunoaștere de bază a limbii, a istoriei și a instituțiilor societății gazdă este un element necesar al integrării și că este esențial să se ofere imigranților posibilitatea de a dobândi aceste cunoștințe pentru a se integra. Cu toate acestea, măsurile diverse preconizate în acest sens la nivel național și la nivelul Uniunii nu cuprind examene sau teste de integrare<sup>38</sup>.

36 — Din dispozițiile olandeze citate în decizia de trimitere reiese că, cu titlu de derogare, obligația de integrare nu revine persoanei care, printre altele, are sub 16 ani sau peste 65 de ani, a avut reședința cel puțin 8 ani în Țările de Jos în perioada în care avea vârsta de școlarizare obligatorie, deține o diplomă, un certificat sau un alt document corespunzător și a demonstrat că are suficiente cunoștințe de limbă neerlandeză, în scris și oral (articolul 5 alineatul 1 din WI).

37 — A se vedea concluziile Consiliului din 19 noiembrie 2004 (Documentul nr. 14615/04 al Consiliului) și din 11 decembrie 2009 (Documentul nr. 17024/09 al Consiliului), precum și Comunicarea Comisiei intitulată „Programul comun pentru integrare. Cadrul referitor la integrarea resortisanților țărilor terțe în Uniunea Europeană” [COM(2005) 389 final din 1 septembrie 2005].

38 — Măsurile propuse la nivel național implică printre altele oferirea a diferite tipuri de cursuri de învățare a limbii și de educație civică, formări profesionale și programe care instituie un tutore educativ, ținând seama de diversitatea situațiilor în care se află imigranții, de educația persoanelor în cauză și de cunoștințele prealabile despre țară.

95. Aceasta nu înseamnă, în opinia noastră, că măsurile de integrare nu pot impune obligații rezidenților pe termen lung. Totuși, aceste obligații nu trebuie să implice necesitatea de a demonstra un nivel predeterminat de competențe lingvistice sau de cunoștințe referitoare la societate prin intermediul unui examen sau al unui test de aptitudini<sup>39</sup>.

96. Trebuie să subliniem că o opinie asemănătoare – potrivit căreia măsurile de integrare nu pot include obligații de rezultat precum obligația de promovare a unui examen – a fost exprimată în doctrină<sup>40</sup>.

97. Ținând seama de considerațiile ce precedă, „măsurile de integrare” în sensul Directivei 2003/109, spre deosebire de „condițiile de integrare”, nu pot cuprinde, în opinia noastră, obligația de promovare a unui examen de integrare.

### 3. Proportionalitatea sancțiunii

98. Trebuie să se examineze separat întrebarea instanței de trimitere în măsura în care privește posibilitatea de a aplica o sancțiune în cazul nerespectării obligației de integrare.

99. În opinia noastră, această problemă trebuie considerată ipotetică, întrucât reiese din decizia de trimitere, precum și din observațiile părților și ale intervenienților în procedură că nicio amendă nu a fost aplicată reclamantilor.

100. Totuși, din moment ce această problemă a fost dezbătută în cursul procedurii și, pe de altă parte, pozițiile exprimate în această privință sunt clar divergente<sup>41</sup>, am dori să prezentăm câteva observații cu privire la acest aspect.

101. Sancțiunea accentuează natura coercitivă a acțiunilor de integrare și rolul acestora ca instrument de control la dispoziția administrației, ceea ce șterge frontiera dintre condiție și măsură de integrare. Posibilitatea de a aplica o sancțiune implică un grad ridicat de ingerință a statului în situația persoanelor care au statut de rezident pe termen lung, care este protejat de dreptul Uniunii.

102. Aplicarea de sancțiuni rezidenților pe termen lung pentru a-i constrânge să participe la acțiuni de integrare pare dificil de justificat în raport cu Directiva 2003/109.

103. Singura formă de presiune financiară pe care o putem admite fără rezerve într-o asemenea situație este rambursarea costurilor suportate pentru organizarea acțiunilor de integrare, atunci când persoana în cauză a renunțat nemotivat să participe la acțiunile respective.

104. Cu toate acestea, contrar poziției susținute de Comisie în prezenta cauză, nu excludem posibilitatea aplicării și a unei sancțiuni sub forma unei amenzi persoanei care ar continua să se sustragă obligației care îi revine în cadrul măsurilor de integrare. Cu toate acestea, pedeapsa ar trebui să fie proporțională cu încălcarea și să țină seama de motivele pentru care un astfel de act este

39 — Cu titlu de exemple de astfel de măsuri care nu se bazează pe un examen de cunoștințe, se poate cita obligația de participare la cursuri de învățare a limbii, acțiunile de formare destinate dobândirii de cunoștințe despre societate și legislație, atelierile culturale sau întâlnirile cu personalități recunoscute în societatea în discuție.

40 — A se vedea Bribosia, E., și Ganty, S., „Arrêt «Dogan»: quelle légalité pour les tests d'intégration civique?”, *Journal de droit européen*, 2014, nr. 213, p. 378, precum și doctrina abundentă citată la nota de subsol 19, p. 379. Unii autori consideră că noțiunea de măsuri de integrare – contrar „condițiilor de integrare”, care implică o disciplină și sancțiuni – poate însemna de asemenea că măsurile amintite nu pot conține nicio cerință imperativă și nicio sancțiune, a se vedea Carrera, S., „Integration of Immigrants in EU Law and Policy”, în L. Azoulay și K. de Vries, *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford University Press, 2014, p. 159.

41 — Comisia susține că singura sancțiune admisibilă în raport cu principiul proporționalității este rambursarea costului acțiunilor de integrare, în timp ce guvernul olandez consideră că o amendă în cuantum maxim de 1 000 de euro este proporțională.

considerat reprobabil<sup>42</sup>. Pentru a stabili cuantumul amenzii, ar trebui să se țină seama și de faptul că resursele financiare ale imigranților sunt în general inferioare mediei naționale. Aplicarea sancțiunii ar trebui să fie limitată în timp și în caz de fapte repetate. În plus, ar fi necesar să se stabilească dacă sancțiunea financiară în cauză prezintă un caracter represiv, ceea ce ar implica necesitatea de a ține seama de articolul 49 alineatul (3) din cartă, potrivit căruia pedepsele nu trebuie să fie disproporționate față de infracțiune<sup>43</sup>.

105. Aceste indicații par pertinente pentru prezenta cauză întrucât, astfel cum reiese din observațiile formulate de guvernul olandez în ședință, cuantumul maxim al amenzii pentru neîndeplinirea obligației de integrare atinge, în Țările de Jos, un nivel considerabil, și anume 1 000 de euro, iar sancțiunea poate fi aplicată încă o dată în cazul eșecului la examen într-un nou termen, și aceasta fără nicio limită în ceea ce privește cumulul sancțiunilor în caz de „recidivă”. Cu o amendă stabilită la un nivel atât de ridicat și a cărei aplicare nu este limitată în cazul neîndeplinirii ulterioare a obligației de integrare, ar trebui să se examineze de asemenea dacă, pentru unele persoane, amenințarea cu sancțiuni nu ar constitui un motiv pentru a părăsi teritoriul statului membru în cauză, ceea ce ar aduce atingere în mod vădit statutului de rezident pe termen lung care decurge din Directiva 2003/109.

106. Motivele care au fost prezentate mai sus ne determină să concluzionăm că sancțiunea sub forma unei amenzi prevăzută de dreptul olandez în cazul neîndeplinirii obligației de integrare este disproporționată, atât în ceea ce privește cuantumul său, cât și condițiile de aplicare.

## VI – Concluzie

107. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Centrale Raad van Beroep (Țările de Jos) după cum urmează:

„1) Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung nu se opune ca un stat membru să impună obligații care constau în măsuri de integrare resortisanților țărilor terțe care au statutul de rezident pe termen lung dobândit în statul membru în cauză. Aceste măsuri nu pot avea alt obiect decât facilitarea integrării persoanei în cauză și nu pot condiționa menținerea statutului respectiv sau exercitarea drepturilor aferente acestuia.

În temeiul principiului proporționalității, măsurile de integrare nu pot face excesiv de dificilă exercitarea drepturilor aferente statutului de rezident pe termen lung; ele trebuie să fie de natură să garanteze realizarea obiectivului care constă în facilitarea integrării și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv. În special, măsurile de integrare impuse rezidenților pe termen lung nu pot include o obligație de promovare a unui examen de integrare civică.

2) În vederea aplicării interpretării enunțate mai sus, este irelevant dacă această obligație a fost impusă înainte ca persoana în cauză să fi dobândit statutul de rezident pe termen lung.”

42 — Pedepsa maximă aplicată în cazul nerespectării obligației de a participa la acțiuni de integrare nu ar trebui să fie mai gravă decât pedepsele aplicate pentru încălcări similare în materie de obligații civice, de exemplu în cazul nerespectării obligației de vot sau de neîndeplinire a obligației de arborare a drapelului național.

43 — A se vedea jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la domeniul de aplicare al articolelor 6 și 7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale în raport cu sancțiunile care nu fac parte din „nucleul dur” al dreptului penal și în special Hotărârea Jussila din 23 noiembrie 2006 (cererea nr. 73053/01, § 43), precum și cu privire la proporționalitatea pedepsei, Hotărârea Segame SA din 7 iunie 2012 (cererea nr. 4837/06, § 59).