



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

10 iulie 2014*

„Trimitere preliminară — Acordul de asociere CEE-Turcia — Protocol adițional — Articolul 41 alineatul (1) — Dreptul de ședere al membrilor familiei unor resortisanți turci — Reglementare națională care impune dovedirea cunoștințelor lingvistice de bază pentru membrul familiei care dorește să intre pe teritoriul național — Admisibilitate — Directiva 2003/86/CE — Reîntregirea familiei — Articolul 7 alineatul (2) — Compatibilitate”

În cauza C-138/13,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Verwaltungsgericht Berlin (Germania), prin decizia din 13 februarie 2013, primită de Curte la 19 martie 2013, în procedura

Naime Dogan

împotriva

Bundesrepublik Deutschland,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta (raportor), președinte de cameră, și domnii J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot și A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,

grefier: doamna A. Impellizzeri, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 5 februarie 2014,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru doamna Dogan, de C. Käss, Rechtsanwalt;
- pentru guvernul german, de T. Henze și de J. Möller, în calitate de agenți;
- pentru guvernul danez, de M. Wolff, de C. Thorning și de V. Pasternak Jørgensen, în calitate de agenți;
- pentru guvernul olandez, de J. Langer și de M. Bulterman, în calitate de agenți;
- pentru guvernul austriac, de C. Pesendorfer, în calitate de agent;

* Limba de procedură: germana.

— pentru Comisia Europeană, de M. Condou-Durande, de M. Kellerbauer și de W. Bogensberger, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 30 aprilie 2014,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 41 alineatul (1) din Protocolul adițional semnat la 23 noiembrie 1970 la Bruxelles și încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității Economice Europene prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972 de încheiere a protocolului adițional, precum și a protocolului financiar, semnate la 23 noiembrie 1970, anexate la Acordul de asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia și referitor la măsurile care urmează să fie adoptate pentru intrarea în vigoare a acestora (JO L 293, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 37, denumit în continuare „protocolul adițional”). Acest acord a fost semnat la 12 septembrie 1963 la Ankara de Republica Turcia, pe de o parte, precum și de statele membre ale CEE și de Comunitate, pe de altă parte, și a fost încheiat, aprobat și confirmat în numele acestora din urmă prin Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 10, denumit în continuare „acordul de asociere”). De asemenea, cererea privește și interpretarea articolului 7 alineatul (2) primul paragraf din 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).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între doamna Dogan, pe de o parte, și Bundesrepublik Deutschland, pe de altă parte, cu privire la respingerea de către aceasta din urmă a cererii doamnei Dogan de acordare a unei vize în vederea reîntregirii familiei.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Acordul de asociere

- 3 Din articolul 2 alineatul (1) din acordul de asociere rezultă că obiectivul acestuia este de a promova consolidarea continuă și echilibrată a relațiilor comerciale și economice dintre părțile contractante, ținând seama pe deplin de necesitatea de a asigura dezvoltarea accelerată a economiei Turciei și ridicarea nivelului de ocupare a forței de muncă și a condițiilor de viață ale poporului turc.
- 4 Potrivit articolului 12 din acordul de asociere, „părțile contractante convin să se întemeieze pe articolele [39 CE], [40 CE] și [41 CE] pentru a realiza treptat libera circulație a lucrătorilor între acestea”, iar potrivit articolului 13 din acest acord, părțile „convin să se întemeieze pe articolele [43 CE]-[46 CE] și [48 CE] pentru a elimina, în raporturile dintre acestea, restricțiile privind libertatea de stabilire”.

Protocolul adițional

- 5 În temeiul articolului 62 din protocolul adițional, acesta și anexele sale fac parte integrantă din acordul de asociere.

6 Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional prevede:

„Părțile contractante se abțin să introducă în relațiile dintre ele noi restricții privind libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii.”

Directiva 2003/86

7 Articolul 1 din Directiva 2003/86 prevede:

„Prezenta directivă are ca obiectiv stabilirea condițiilor în care se exercită dreptul la reîntregirea familiei pe care îl au resortisanții țărilor terțe care au reședința în mod legal pe teritoriul statelor membre.”

8 Articolul 4 alineatul (1) din această directivă prevede:

„(1) Statele membre autorizează intrarea și șederea, în conformitate cu prezenta directivă și sub rezerva respectării condițiilor prevăzute de capitolul IV, precum și la articolul 16, a următorilor membri ai familiei:

(a) soțul susținătorului reîntregirii;

[...]”

9 Potrivit articolului 6 alineatul (1) din directiva menționată:

„Statele membre pot respinge cererea de intrare și de ședere a unuia dintre membrii familiei din motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică.”

10 Articolul 7 din Directiva 2003/86 are următorul cuprins:

„(1) La depunerea cererii de reîntregire a familiei, statul membru în cauză poate cere persoanei care a depus cererea să furnizeze dovada că susținătorul reîntregirii dispune:

(a) de o locuință considerată normală pentru o familie de dimensiuni comparabile în aceeași regiune și care corespunde standardelor generale de sănătate și de siguranță în vigoare în statul membru în cauză;

(b) de o asigurare de sănătate care acoperă toate riscurile acoperite în mod normal pentru propriii resortisanți în statul membru în cauză, atât pentru susținătorul reîntregirii, cât și pentru membrii familiei;

(c) de resurse stabile, constante și suficiente pentru a se întreține pe sine și pe ceilalți membri ai familiei fără a recurge la asistența socială a statului membru în cauză. Statele membre evaluează aceste resurse în raport cu natura și caracterul lor constant și pot ține seama de nivelul salariilor și al pensiilor minime naționale, precum și de numărul membrilor familiei.

(2) Statele membre pot solicita resortisanților țărilor terțe să se conformeze măsurilor de integrare, în conformitate cu legislația internă.

În ceea ce privește refugiații și/sau membrii familiei refugiaților prevăzuți la articolul 12, măsurile de integrare menționate de primul paragraf se pot aplica numai după ce persoanele în cauză au beneficiat de reîntregirea familiei.”

11 Articolul 17 din această directivă prevede:

„Statele membre țin seama în mod adecvat de natura și soliditatea legăturilor de familie ale persoanei și de durata rezidenței sale în statul membru, precum și de existența unor legături familiale, culturale sau sociale cu țara de origine, în cazul respingerii unei cereri, al retragerii sau al refuzului de reînnoire a permisului de ședere, precum și în cazul luării unei măsuri de îndepărtare a susținătorului reîntregirii sau a membrilor familiei sale.”

Dreptul german

12 Astfel cum reiese din decizia de trimitere, acordarea vizei solicitate este reglementată de dispozițiile prezentate în continuare din Legea privind șederea, munca și integrarea străinilor pe teritoriul federal (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), în versiunea care rezultă din comunicarea din 25 februarie 2008 (BGBl.1987 I, p. 162), astfel cum a fost modificată prin articolul 2 din Legea din 21 ianuarie 2013 (BGBl. 2013 I, p. 86, denumită în continuare „Legea privind șederea străinilor”).

13 Potrivit articolului 2 alineatul (8) din această lege:

„Cunoștințele elementare de limbă germană corespund nivelului A1 din Cadrul European Comun de Referință pentru Limbi Străine [Recomandarea nr. R (98) din 17 martie 1998 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei adresată statelor membre privind Cadrul European Comun de Referință pentru Limbi].”

14 Articolul 27 alineatul (1) din Legea privind șederea străinilor prevede:

„În vederea protecției căsătoriei și a familiei consacrate la articolul 6 din Constituția germană (Grundgesetz), permisul de ședere pe durată determinată poate fi eliberat și prelungit pentru constituirea sau pentru menținerea, în beneficiul membrilor de familie cetățeni străini, a vieții de familie comune pe teritoriul federal (reîntregirea familiei).”

15 Articolul 30 din Legea privind șederea străinilor, intitulat „Reîntregirea familiei în ceea ce privește soții”, are următorul cuprins:

„(1) Permisul de ședere pe durată determinată se acordă soțului unui cetățean străin dacă:

1. ambii soți au împlinit vârsta de 18 ani,
2. soțul se poate exprima în limba germană cel puțin la un nivel elementar și
3. cetățeanul străin
 - a) deține un permis de ședere pe durată nedeterminată [...]

Fără a aduce atingere dispozițiilor punctelor 1 și 2 de la prima teză, permisul de ședere pe durată determinată se acordă atunci când:

1. cetățeanul străin deține un permis de ședere în temeiul articolelor 19-21 din prezenta lege (permis de ședere în vederea desfășurării anumitor activități profesionale), iar căsătoria a avut loc anterior transferului centrului său de interese pe teritoriul federal [...]

Fără a aduce atingere dispozițiilor punctului 2 de la prima teză, permisul de ședere se acordă atunci când:

- 1) [...]
- 2) soțul nu poate face dovada cunoștințelor elementare de limbă germană din cauza unei boli sau a unui handicap de natură fizică sau psihică;

[...]”

- 16 Din decizia de trimitere reiese că articolul 30 alineatul (1) prima teză punctul 2 din Legea privind șederea străinilor a fost introdus prin Legea de transpunere a directivelor Uniunii Europene în materia dreptului de ședere și de azil (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) din 19 august 2007 (BGBl. 2007 I, p. 1970).

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 17 Reclamanta din litigiul principal este resortisant turc, s-a născut în Turcia în anul 1970 și are reședința în această țară. Ea solicită acordarea unei vize în vederea reîntregirii familiei cu soțul său, născut în anul 1964, de asemenea resortisant turc, care trăiește în Germania din anul 1998.
- 18 Începând cu anul 2002, domnul Dogan dispune de un permis de ședere pe durată determinată care ulterior a devenit permis de ședere pe durată nedeterminată. El este directorul unei societăți cu răspundere limitată, fiind și acționar majoritar al acesteia. În prezent, desfășoară în continuare activitatea respectivă.
- 19 La 18 ianuarie 2011, doamna Dogan a solicitat Ambasadei Germaniei la Ankara (Turcia) acordarea unei vize în vederea reîntregirii familiei între soți și între copii, pentru sine și, într-o primă fază, pentru doi dintre copiii săi. În acest scop, reclamanta a anexat, printre altele, un certificat de la Institutul Goethe referitor la un test de limbă nivelul A1 pe care l-ar fi susținut la 28 septembrie 2010 și pe care l-ar fi promovat cu calificativul „suficient” (cu 62 de puncte din 100). Rezultatele sale la partea scrisă a testului au fost de 14,11 puncte din 25 posibile.
- 20 Potrivit ambasadei Germaniei, reclamanta din litigiul principal este însă analfabetă. Ea ar fi promovat testul prin bifarea în mod aleatoriu a răspunsurilor la un chestionar cu mai multe variante de răspuns și ar fi învățat și reprodus pe de rost cele trei fraze-tip.
- 21 Din cauza lipsei unei dovezi privind cunoștințele de limba germană, ambasada Germaniei a respins cererea doamnei Dogan prin decizia din 23 martie 2011. Reclamanta din litigiul principal nu a contestat această decizie, însă la 26 iulie 2011 a formulat la aceeași ambasadă o nouă cerere de acordare a unei vize în vederea reîntregirii familiei, numai pentru sine, cerere care a fost din nou respinsă de ambasada respectivă prin decizia din 31 octombrie 2011.
- 22 În urma unei cereri de reexaminare („Remonstration”) formulate de doamna Dogan prin intermediul unui avocat la 15 noiembrie 2011, Ambasada Germaniei la Ankara a anulat decizia inițială și a înlocuit-o cu decizia din 24 ianuarie 2012 privind „Remonstration”, prin care a respins și această cerere pentru motivul că reclamanta din litigiul principal nu dispune de cunoștințele lingvistice necesare întrucât este analfabetă.
- 23 Doamna Dogan, apreciind că dispune de cunoștințele lingvistice necesare și considerând, în plus, că dovedirea cunoștințelor de limbă germană încalcă interdicția privind *reformatio in peius* prevăzută de acordul de asociere, a introdus la Verwaltungsgericht Berlin o acțiune împotriva deciziei din 24 ianuarie 2012.

24 În acest context, Verwaltungsgericht Berlin a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional [...], referitor la măsurile care urmează să fie adoptate în cursul etapei tranzitorii a asocierii instituite prin [acordul de asociere], se opune unei norme de drept național, introdusă pentru prima dată după intrarea în vigoare a dispozițiilor amintite, care condiționează prima intrare pe teritoriul [Republicii Federale Germania] a unui membru al familiei unui cetățean turc care beneficiază de statutul conferit de articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional de dovedirea capacității sale de a se exprima în limba germană la un nivel elementar?
- 2) Articolul 7 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2003/86 [...] se opune reglementării de drept național menționate la prima întrebare?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 25 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional trebuie interpretat în sensul că clauza de standstill prevăzută la această dispoziție se opune unei măsuri de drept național, introdusă după intrarea în vigoare a respectivului protocol adițional în statul membru în cauză, prin care se impune soților resortisanților turci cu reședința în statul membru menționat și care doresc să intre pe teritoriul acestui stat în vederea reîntregirii familiei condiția de a dovedi în prealabil că au dobândit cunoștințe lingvistice elementare în limba oficială a acestui stat membru.
- 26 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că rezultă dintr-o jurisprudență constantă că clauza de standstill prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional interzice în mod general introducerea oricărei măsuri noi care ar avea ca obiect sau ca efect să facă să depindă exercitarea de către un resortisant turc a libertății de stabilire sau a liberei prestări a serviciilor pe teritoriul național de îndeplinirea unor condiții mai restrictive decât cele aplicabile la data la care protocolul adițional a intrat în vigoare în statul membru în cauză (Hotărârea Dereci și alții, C-256/11, EU:C:2011:734, punctul 88 și jurisprudența citată).
- 27 De asemenea, s-a recunoscut că această dispoziție se opune adoptării, cu începere de la data la care actul juridic din care face parte această dispoziție a intrat în vigoare în statul membru gazdă, a oricărei noi restricții privind exercitarea libertății de stabilire sau a liberei prestări a serviciilor, inclusiv a celor ce privesc condițiile de fond și/sau de procedură în materie de primă admitere pe teritoriul statului membru vizat a resortisanților turci care intenționează să exercite pe acest teritoriu libertățile economice menționate (Hotărârea Oguz, C-186/10, EU:C:2011:509, punctul 22 și jurisprudența citată).
- 28 În sfârșit, potrivit jurisprudenței Curții, fie că se realizează prin intermediul libertății de stabilire, fie prin intermediul liberei prestări a serviciilor, clauza de standstill nu poate să privească condițiile de intrare și de ședere a resortisanților turci pe teritoriul statelor membre decât în măsura în care constituie corolarul exercitării unei activități economice (Hotărârea Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punctul 55).
- 29 În speță, este cert că dispoziția națională în discuție în litigiul principal a fost introdusă după 1 ianuarie 1973, data intrării în vigoare a protocolului adițional în statul membru în cauză, și că aceasta atrage o înăsprire, în materie de reîntregire a familiei, a condițiilor de admitere care existau anterior pentru soții cetățenilor străini care au reședința în acest stat membru, astfel încât face mai dificilă reîntregirea menționată.

- 30 Pe de altă parte, din decizia de trimitere reiese că doamna Dogan dorește să intre pe teritoriul statului membru în cauză nu pentru a-și exercita libertatea de stabilire sau libertatea de a presta servicii, ci pentru a se alătura soțului său, care are reședința în acel stat, pentru a duce împreună cu acesta o viață de familie.
- 31 În sfârșit, reiese de asemenea din decizia de trimitere că domnul Dogan este un resortisant turc care are reședința în statul membru în cauză din anul 1998 și care, în calitatea sa de director al unei societăți cu răspundere limitată al cărei acționar majoritar este, dispune de venituri dintr-o activitate independentă (a se vedea în acest sens Hotărârea Asscher, C-107/94, EU:C:1996:251, punctul 26). În aceste condiții, situația domnului Dogan intră sub incidența principiului privind libertatea de stabilire.
- 32 Prin urmare, în cauza principală, conformitatea sau neconformitatea dispoziției naționale în discuție cu clauza de standstill prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional trebuie analizată în lumina exercitării libertății de stabilire a domnului Dogan.
- 33 În consecință, trebuie examinat dacă, în cadrul reîntregirii familiei, introducerea unei noi reglementări prin care se înăspresc condițiile privind prima admitere a soților resortisanților turci cu reședința într-un stat membru, în raport cu cele aplicabile la data intrării în vigoare a acestui protocol în statul membru în cauză, poate constitui o „nouă restricție” privind libertatea de stabilire a resortisanților turci respectivi, în sensul articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional.
- 34 În această privință, trebuie arătat că Curtea a decis că reîntregirea familiei constituie un mijloc indispensabil pentru a permite viața în familie a lucrătorilor turci încadrați pe piața muncii din statele membre și contribuie atât la îmbunătățirea calității șederii lor, cât și la integrarea lor în aceste state (a se vedea Hotărârea Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punctul 42).
- 35 Astfel, decizia unui resortisant turc de a se stabili într-un stat membru pentru a exercita în acest stat o activitate economică în mod stabil poate fi influențată negativ în cazul în care legislația acestui stat membru face dificilă sau imposibilă reîntregirea familiei, astfel încât resortisantul menționat poate, după caz, să se vadă obligat să aleagă între activitatea sa în statul membru în cauză și viața sa de familie în Turcia.
- 36 În consecință, este necesar să se considere că o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal, care face mai dificilă reîntregirea familiei prin faptul că înăsprește condițiile privind prima admitere pe teritoriul statului membru în cauză a soților resortisanților turci în raport cu cele aplicabile la intrarea în vigoare a protocolului adițional, constituie o „nouă restricție”, în sensul articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional, privind exercitarea libertății de stabilire de către resortisanții turci menționați.
- 37 În sfârșit, este necesar să se arate că o restricție care ar avea ca obiect sau ca efect să facă să depindă exercitarea de către un resortisant turc a libertății de stabilire pe teritoriul național de îndeplinirea unor condiții mai restrictive decât cele aplicabile la data intrării în vigoare a protocolului adițional este interzisă, cu excepția cazului în care este justificată de un motiv imperativ de interes general, este de natură să garanteze realizarea obiectivului legitim urmărit și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv (a se vedea prin analogie Hotărârea Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punctul 40).
- 38 În această privință, chiar dacă s-ar presupune că motivele invocate de guvernul german, și anume prevenirea căsătoriilor forțate și promovarea integrării, pot constitui motive imperative de interes general, nu este mai puțin adevărat că o dispoziție națională precum cea în discuție în litigiul principal depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit, în măsura în care lipsa dovezii privind dobândirea unor cunoștințe lingvistice suficiente atrage automat respingerea cererii de reîntregire a familiei, fără a se ține seama de circumstanțele speciale ale fiecărui caz.

- 39 Având în vedere ansamblul considerațiilor de mai sus, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional trebuie interpretat în sensul că clauza de standstill prevăzută la această dispoziție se opune unei măsuri de drept național, introdusă după intrarea în vigoare a respectivului protocol adițional în statul membru în cauză, prin care se impune soților resortisanților turci cu reședința în statul membru menționat care doresc să intre pe teritoriul acestui stat în vederea reîntregirii familiei condiția de a dovedi în prealabil că au dobândit cunoștințe lingvistice elementare în limba oficială a acestui stat membru.

Cu privire la a doua întrebare

- 40 Având în vedere răspunsul dat la prima întrebare, nu este necesar să se examineze cea de a doua întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

Articolul 41 alineatul (1) din Protocolul adițional semnat la 23 noiembrie 1970 la Bruxelles și încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității Economice Europene prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972 de încheiere a protocolului adițional, precum și a protocolului financiar, semnate la 23 noiembrie 1970, anexate la Acordul de asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia și referitor la măsurile care urmează să fie adoptate pentru intrarea în vigoare a acestora, trebuie interpretat în sensul că clauza de standstill prevăzută la această dispoziție se opune unei măsuri de drept național, introdusă după intrarea în vigoare a respectivului protocol adițional în statul membru în cauză, prin care se impune soților resortisanților turci cu reședința în statul membru menționat care doresc să intre pe teritoriul acestui stat în vederea reîntregirii familiei condiția de a dovedi în prealabil că au dobândit cunoștințe lingvistice elementare în limba oficială a acestui stat membru.

Semnături