



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MICHAL BOBEK
prezentate la 10 aprilie 2018¹

Cauza C-89/17

**Secretary of State for the Home Department
împotriva
Rozanne Banger**

(cerere de decizie preliminară formulată de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)
London [Tribunalul Superior (Camera pentru imigrație și azil) din Londra, Regatul Unit])

„Trimitere preliminară – Cetățenia Uniunii – Articolul 21 TFUE – Întoarcerea cetățeanului Uniunii în statul membru al cărui resortisant este, după ce și-a exercitat dreptul de liberă circulație în alt stat membru – Dreptul de ședere al unui resortisant al unei țări terțe care este membru al familiei extinse a unui cetățean al Uniunii – Aplicarea prin analogie a Directivei 2004/38/CE – Articolul 3 alineatul (2) litera (b) – Obligația de a facilita, în conformitate cu legislația națională, dreptul de intrare și de ședere pentru partenerul cu care cetățeanul Uniunii are o relație durabilă – Dreptul la o cale de atac – Sfera controlului jurisdicțional – Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene”

I. Introducere

1. Doamna Rozanne Banger provine din Africa de Sud. Domnul Philip Rado, partenerul său, este resortisant al Regatului Unit. Ei au locuit împreună în Țările de Jos, unde doamna Banger a primit un permis de ședere ca partener necăsătorit al unui cetățean al Uniunii.

2. În Țările de Jos, doamnei Banger i s-a acordat un permis de ședere în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE². Prevederea respectivă dispune că statul membru *gazdă facilitează*, în conformitate cu legislația sa internă, intrarea și șederea persoanelor care nu se încadrează în definiția noțiunii „membru de familie” de la articolul 2 punctul 2 din Directiva 2004/38. Aici este inclus și partenerul cu care cetățeanul Uniunii a dovedit că are o relație durabilă.

3. Cuplul a decis ulterior să se mute în Regatul Unit. Autoritățile competente din acest stat au respins cererea de eliberare a permisului de ședere formulată de doamna Banger pentru motivul că nu era căsătorită cu partenerul său.

¹ Limba originală: engleza.

² Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56, denumită în continuare „Directiva 2004/38”).

4. Există de asemenea un regim în Regatul Unit care vizează transpunerea articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38. Cu toate acestea, statul membru respectiv este statul membru *de origine* al domnului Rado. Doamna Banger nu ar putea, prin urmare, să beneficieze de acest regim, deoarece se aplică numai pentru „membrii familiei extinse” a cetățenilor Uniunii din alte state membre, iar nu pentru „membrii familiei extinse” a resortisanților Regatului Unit care se întorc în statul membru respectiv după ce și-au exercitat dreptul de ședere în alt stat membru.

5. În acest context, Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, United Kingdom [Tribunalul Superior (Camera pentru imigrație și azil), Londra, Regatul Unit] adresează Curții întrebări având ca obiect în esență două probleme.

6. În primul rând, statele membre sunt obligate să *elibereze* o autorizație de ședere sau să *faciliteze* șederea partenerului necăsătorit al unui cetățean al Uniunii, la întoarcerea sa în statul membru de origine? În caz afirmativ, instanța de trimitere ridică problema dacă temeiul unei astfel de obligații se regăsește în Directiva 2004/38 sau în principiile stabilite de Curte în Hotărârea Singh³.

7. În al doilea rând, instanța de trimitere solicită să se stabilească domeniul de aplicare al protecției judiciare necesare în temeiul dreptului Uniunii pentru situațiile care intră sub incidența articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 în contextul special al dreptului național aplicabil în Anglia și Țara Galilor, care, în funcție de tipul de cerere în discuție, prevede diferite posibilități de protecție jurisdicțională: sistemul căilor de atac și controlul jurisdicțional. În situația de fapt din speță, în care contestația este formulată de un „membru al familiei extinse”, controlul jurisdicțional este singura cale legală posibilă.

II. Cadrul legal

A. Dreptul Uniunii

8. Potrivit considerentului (6) al Directivei 2004/38:

„În scopul menținerii unității familiei în sens larg și fără a aduce atingere interzicerii discriminării pe criteriul cetățeniei, situația persoanelor care nu sunt incluse în definiția membrilor de familie în conformitate cu prezenta directivă și care, prin urmare, nu se bucură automat de dreptul de intrare și ședere în statul membru gazdă ar trebui să fie examinată de statul membru gazdă pe baza propriei legislații interne, pentru a decide dacă se poate acorda intrarea și șederea unor asemenea persoane, luând în considerare relația lor cu cetățeanul Uniunii sau orice alte împrejurări, precum dependența lor financiară sau fizică de cetățeanul Uniunii.”

9. Articolul 2 din această directivă conține următoarele definiții:

„1. „prin «cetățean al Uniunii» se înțelege orice persoană având cetățenia unui stat membru;

2. prin «membru de familie» se înțelege:

(a) soțul;

³ Hotărârea din 7 iulie 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296). A se vedea de asemenea Hotărârea din 11 decembrie 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771), și Hotărârea din 12 martie 2014, O. și B. (C-456/12, EU:C:2014:135).

(b) partenerul cu care cetățeanul Uniunii a contractat un parteneriat înregistrat, în temeiul legislației unui stat membru, dacă, potrivit legislației statului membru gazdă, parteneriatele înregistrate sunt considerate drept echivalente căsătoriei și în conformitate cu condițiile prevăzute de legislația relevantă a statului membru gazdă;

[...]

3. prin «stat membru gazdă» se înțelege statul membru în care se deplasează un cetățean al Uniunii în scopul de a-și exercita dreptul la liberă circulație și ședere.”

10. Articolul 3 din aceeași directivă prevede:

„1. Prezenta directivă se aplică oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează sau își are reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este, precum și membrilor familiei sale, conform definiției de la articolul 2 punctul 2, care îl însoțesc sau i se alătură.

2. Fără a aduce atingere vreunui drept individual de liberă circulație și ședere pe care persoanele în cauză îl pot avea în nume propriu, statul membru gazdă facilitează, în conformitate cu legislația sa internă, intrarea și șederea următoarelor persoane:

[...]

(b) partenerul cu care cetățeanul Uniunii are o relație durabilă, atestată corespunzător.

Statul membru gazdă întreprinde o examinare amănunțită a situației personale și justifică refuzul acordării dreptului de intrare sau ședere acestor persoane.”

11. În conformitate cu articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2004/38, „[p]rocedurile prevăzute la articolele 30 și 31 se aplică prin analogie oricărei decizii ce restrânge libera circulație a unui cetățean al Uniunii și a membrilor familiei acestuia pentru alte motive decât cele de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică”.

12. Articolul 31 din aceeași directivă este redactat după cum urmează:

„(1) Persoanele interesate au acces, în statul membru gazdă, la căile judiciare de atac și, dacă este cazul, la cele administrative, pentru a contesta o decizie luată împotriva lor din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.

[...]

(3) Căile de atac permit examinarea legalității deciziei, precum și a faptelor și împrejurărilor pe care se bazează măsura propusă. Acestea asigură că decizia nu are caracter disproporționat, în special având în vedere cerințele prevăzute la articolul 28.

[...]”

B. Dreptul Regatului Unit

13. Regulamentul din 2006 privind imigrarea (Spațiul Economic European) [SI 2006/1003], cu modificările ulterioare (denumit în continuare „Regulamentul privind SEE”), transpune Directiva 2004/38.

14. Norma 8 conține dispoziții privind „membrii familiei extinse”:

„(1) În sensul prezentului regulament, este «membru al familiei extinse» orice persoană care nu este un membru de familie al unui resortisant al SEE în temeiul articolului 7 alineatul (1) litera (a), (b) sau (c) și care îndeplinește condițiile prevăzute la alineatul (2), (3), (4) sau (5).

[...]

(5) O persoană îndeplinește condiția prevăzută în prezentul alineat dacă este partenerul unui resortisant al SEE (altul decât un partener înregistrat) și dacă poate dovedi autorității care este competentă să decidă că are o relație durabilă cu resortisantul SEE.

(6) În sensul prezentului regulament, expresia «resortisantul SEE în cauză» desemnează, în raport cu un membru al familiei extinse, resortisantul SEE care este sau al cărui soț sau partener civil este ruda membrului familiei extinse în sensul alineatului (2), (3) sau (4) sau resortisantul SEE care este partenerul membrului familiei extinse în sensul alineatului (5).”

15. Norma 9, în aparență aplicabilă la data faptelor, stabilește următoarele reguli cu privire la membrii de familie ai resortisanților Regatului Unit:

„(1) În cazul în care condițiile prevăzute la alineatul (2) sunt îndeplinite, prezentul regulament se aplică unei persoane care este membrul familiei unui cetățean britanic, în aceleași condiții în care s-ar aplica dacă cetățeanul britanic ar fi resortisant al SEE.

(2) Condițiile sunt următoarele:

(a) cetățeanul britanic locuiește într-un stat SEE în calitate de lucrător care desfășoară activități salariate sau activități independente sau a deținut această calitate înainte de a se întoarce în Regatul Unit și

(b) dacă membrul de familie al cetățeanului britanic este soțul sau partenerul înregistrat al acestuia, iar părțile trăiesc împreună într-un stat din SEE sau au încheiat o căsătorie sau un parteneriat civil și trăiau împreună în statul respectiv înainte ca cetățeanul britanic să se întoarcă în Regatul Unit.

[...]”

III. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

16. Doamna Banger este un resortisant din Africa de Sud. Partenerul său, domnul Rado, este resortisant al Regatului Unit. Între 2008 și 2010, aceștia au locuit împreună în Africa de Sud. În luna mai a anului 2010, s-au mutat în Țările de Jos, unde domnul Rado a acceptat o ofertă de lucru. Autoritățile neerlandeze au acordat doamnei Banger un permis de ședere în calitate sa de membru al familiei extinse a unui cetățean al Uniunii, în temeiul dispoziției naționale care a transpus articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38.

17. În 2013, cuplul a hotărât să se mute în Regatul Unit. Cererea pentru permis de ședere a doamnei Banger a fost respinsă de Secretary of State for the Home Department (denumit în continuare „Secretary of State”) pentru motivul că era partenera necăsătorită a domnului Rado. Această decizie a fost întemeiată pe articolul 9 din Regulamentul privind SEE, care stabilește drepturile membrilor de familie ai resortisanților Regatului Unit care se întorc în acel stat membru după ce și-au exercitat dreptul la liberă circulație. În conformitate cu decizia adoptată de Secretary of State în temeiul acestei dispoziții, pentru a se califica în calitate de membru de familie al unui cetățean britanic, solicitantul

trebuie să fie soțul sau partenerul unui cetățean britanic⁴.

18. Doamna Banger a atacat această decizie în fața First-tier Tribunal (Tribunalul de Primă Instanță). Această instanță a considerat că doamna Banger, în calitate de partener din afara Uniunii al unui cetățean britanic care și-a exercitat dreptul la libera circulație și se întoarce în statul membru de origine, a beneficiat de avantajele care decurg din Hotărârea Singh⁵.

19. Secretary of State a primit permisiunea de a formula recurs la Upper Tribunal (Tribunalul Superior) (instanța de trimitere) pentru motivul că prima instanță ar fi săvârșit o eroare de drept. Instanța de trimitere subliniază relevanța constatărilor din Hotărârea Singh⁶ pentru judecarea litigiului principal. Precizează că singura diferență este că doamna Banger și domnul Rado sunt necăsătoriți, iar doamna și domnul Singh erau căsătoriți. Deși aplicarea principiilor care emană din acea cauză la situația actuală ar implica un „salt relativ mic”, instanța de trimitere își exprimă îndoiala cu privire la temeiul juridic pentru o astfel de extindere. De asemenea, subliniază caracterul specific al articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38: persoanele vizate de acesta nu pot pretinde un drept de ședere. În plus, dispoziția creează o marjă clară de apreciere pentru statele membre, astfel încât legislația relevantă poate varia de la un stat membru la altul.

20. În acest context, Upper Tribunal (Tribunalul Superior) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curtii următoarele întrebări preliminare:

- „1) Principiile cuprinse în Hotărârea [Singh, C-370/90] au efectul de a impune unui stat membru să elibereze sau, în mod alternativ, să faciliteze acordarea unei autorizații de ședere partenerului, dintr-o țară terță și necăsătorit, al unui cetățean al Uniunii care, după ce a exercitat dreptul său la liberă circulație, prevăzut de tratat, pentru a lucra într-un al doilea stat membru, se întoarce cu un asemenea partener în statul membru a cărui cetățenie o deține?
- 2) În subsidiar, există cerința de a elibera sau, în mod alternativ, de a facilita acordarea unei asemenea autorizații de ședere în virtutea [Directivei 2004/38]?
- 3) Atunci când o decizie de refuz al unei autorizații de ședere nu se întemeiază pe o examinare amănunțită a situației personale a solicitantului și nu este justificată prin motive adecvate sau suficiente, o astfel de decizie este nelegală întrucât încalcă articolul 3 alineatul (2) din [Directiva 2004/38]?
- 4) O normă din dreptul național care se opune exercitării unei căi judiciare de atac în fața unei instanțe împotriva unei decizii a executivului prin care se refuză eliberarea unui permis de ședere pentru o persoană care susține că este membru al familiei extinse este compatibilă cu [Directiva 2004/38]?”

21. Au prezentat observații scrise doamna Banger, guvernele Spaniei, Austriei, Poloniei și Regatului Unit precum și Comisia Europeană. Doamna Banger, guvernele Spaniei și Regatului Unit, precum și Comisia Europeană au prezentat observații orale în ședința care a avut loc la 17 ianuarie 2018.

4 Reiese din observațiile doamnei Banger că s-a căsătorit cu partenerul său în Regatul Unit la 27 septembrie 2014, după ce cuplul a părăsit Țările de Jos. Cu toate acestea, acest fapt *nu a fost luat în considerare* de Secretary of State, întrucât norma 9 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul privind SEE, referitoare la drepturile membrilor de familie ai cetățenilor britanici, impune ca soții „[să trăiască] împreună într-un stat din SEE sau [să fi încheiat] o căsătorie [...] și [să trăiască] împreună în statul respectiv *înainte ca cetățeanul britanic să se întoarcă* în Regatul Unit”. Sublinierea noastră.

5 Potrivit căreia, atunci când cetățeanul Uniunii se întoarce în statul membru al cărui resortisant este după ce a exercitat un drept de ședere în alt stat membru, membrii de familie ai acestuia trebuie să se bucure cel puțin de aceleași drepturi cu cele care i-ar fi acordate, prin dreptul Uniunii, pe teritoriul unui alt stat membru. Hotărârea din 7 iulie 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296).

6 Hotărârea din 7 iulie 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296).

IV. Evaluare

22. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. Vom aborda primele trei întrebări preliminare împreună, întrucât acestea privesc, toate, într-un fel sau altul, temeiul juridic și conținutul obligațiilor statelor membre în ceea ce privește intrarea și șederea partenerilor necăsătoriți ai cetățenilor Uniunii care se „întorc” (A). În continuare, vom examina a patra întrebare, privind întinderea controlului jurisdicțional necesar în ceea ce privește „membrii familiei extinse”⁷, la care face trimitere articolul 3 alineatul (2) (B).

A. Prima și a treia întrebare: „membrii familiei extinse” ai „cetățenilor Uniunii care se întorc”

23. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă principiile stabilite în Hotărârea Singh⁸ obligă un stat membru să *elibereze* o autorizație de ședere sau să *faciliteze* șederea partenerilor necăsătoriți ai cetățenilor Uniunii „care se întorc”. Prin a doua întrebare preliminară se solicită să se stabilească dacă, în subsidiar, o astfel de obligație fie de a elibera o autorizație de ședere, fie de a facilita șederea emană direct din Directiva 2004/38.

24. Aceste întrebări au două niveluri. Primul nivel vizează *temeiul juridic* al drepturilor pe care le deduc din dreptul Uniunii parteneri aflați într-o relație durabilă cu cetățeni ai Uniunii „care se întorc”. În al doilea rând, acestea conțin deja în mod implicit întrebări cu privire la *conținutul* acestor drepturi: dacă există o obligație de a elibera o astfel de autorizație sau doar de a o facilita. Acest din urmă aspect este adus pe deplin în prim plan în a treia întrebare preliminară. Întrebarea respectivă vizează în special aspectul dacă este nelegal în raport cu articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 să se adopte o decizie de refuz care nu este întemeiată pe o examinare amănunțită a situației personale a solicitantului și care nu este justificată prin motive adecvate sau suficiente.

25. În opinia noastră, aceste niveluri sunt în mod evident interconectate. Baza determină conținutul, ceea ce implică, la rândul său, un anumit nivel de justificare a unei decizii. Prin urmare, considerăm că cel mai bine este ca primele trei întrebări să fie abordate în comun.

26. Prin urmare, în această secțiune, vom examina mai întâi temeiul juridic al drepturilor derivate din dreptul Uniunii pe care le dobândesc partenerii necăsătoriți ai cetățenilor Uniunii „care se întorc”. În acest scop, vom analiza dacă o aplicare prin analogie a normelor din Directiva 2004/38 în privința cetățenilor Uniunii care se „întorc” în țara lor de cetățenie astfel cum a fost dezvoltată în jurisprudența Curții poate fi extinsă la articolul 3 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2004/38 (1). În al doilea rând, vom lua în considerare interpretarea dispoziției respective, care introduce noțiunea „facilitare” a intrării și șederii partenerilor necăsătoriți (2). În al treilea rând, vom examina consecințele acestor constatări pentru prezenta cauză (3).

7 Noțiunea „membrii familiei extinse” include ambele subcategorii prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38, și anume „alți membri de familie” prevăzută de articolul 3 alineatul (2) litera (a) și „partenerul cu care cetățeanul Uniunii are o relație durabilă, atestată corespunzător” prevăzută de articolul 3 alineatul (2) litera (b).

8 Hotărârea din 7 iulie 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296).

1. Cetățeni care se întorc

27. Directiva 2004/38 conține o prevedere specifică, respectiv articolul 3 alineatul (2) litera (b), cu privire la situația persoanelor cu care un cetățean al Uniunii are o relație durabilă. Această dispoziție nu este totuși aplicabilă *per se* în prezenta cauză. Prevederile directivei privind dreptul de intrare și dreptul de ședere nu se aplică în împrejurările în care un cetățean al Uniunii sau membrii familiei sale invocă aceste dispoziții împotriva *statului membru al cărui resortisant* este acest cetățean⁹.

28. Aceeași concluzie trebuie să fie în mod logic valabilă și în ceea ce privește articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38, referitor la „membrii familiei extinse”.

29. Desigur, articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38, spre deosebire de articolul 3 alineatul (1) din aceasta, nu se referă în mod explicit la membrii familiei extinse care *il însoțesc* pe cetățeanul Uniunii ori *se alătură* acestuia într-un alt stat membru. Cu toate acestea, articolul 3 alineatul (2), astfel cum a fost confirmat prin considerentul (6) al directivei, se referă în mod clar la obligațiile „[statului] membru *gazdă*”. În plus, aceleași considerații sistematice și teleologice care au determinat Curtea să considere că Directiva 2004/38 nu este aplicabilă în raport cu persoanele care sunt resortisanții unei țări terțe care au calitatea de membri de familie ai unui cetățean al Uniunii¹⁰ în statul membru de origine al aceluși cetățean sunt valabile și cu privire la „membrii familiei extinse”.

30. Faptul că articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 nu este aplicabil *per se* într-un caz precum cel din speță nu face ca prevederea respectivă să fie complet nerelevantă. Jurisprudența Curții a stabilit pe baza normelor de drept primar că diversele instrumente de drept derivat privind libera circulație sunt aplicabile *prin analogie*, în anumite circumstanțe, la situații referitoare la cetățeni ai Uniunii care se întorc în statul membru ai căror resortisanți sunt, după ce și-au exercitat dreptul la liberă circulație¹¹.

31. Logica pe care a fost construită această linie jurisprudențială a Curții este una de descurajare. În conformitate cu cele reținute de Curte în Hotărârea Singh, „un resortisant al unui stat membru ar putea fi împiedicat să își părăsească țara de origine pentru a exercita o activitate salariată sau independentă, în sensul tratatului, pe teritoriul unui alt stat membru, în cazul în care nu ar putea beneficia, atunci când se întoarce în statul membru a cărui cetățenie o are pentru a exercita o activitate salariată sau independentă, de facilități de intrare și de ședere cel puțin echivalente cu cele de care ar trebui să beneficieze în temeiul tratatului sau al legislației secundare, pe teritoriul unui alt stat membru”¹². Dreptul de liberă circulație nu poate produce pe deplin efecte atunci când un cetățean al Uniunii „este împiedicat să îl exercite prin obstacolele ridicate, în țara sa de origine, la

9 Hotărârea din 12 martie 2014, O. și B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punctul 37). A se vedea și Hotărârea din 8 noiembrie 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punctele 61 și următoarele), Hotărârea din 10 mai 2017, Chavez-Vilchez și alții (C-133/15, EU:C:2017:354, punctul 53), precum și Hotărârea din 14 noiembrie 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punctul 33).

10 Hotărârea din 12 martie 2014, O. și B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punctele 39-43), și Hotărârea din 14 noiembrie 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punctele 33-37).

11 Curtea s-a întemeiat pe diferitele dispoziții de drept primar ca să extindă aplicarea prin analogie a diferitor instrumente de drept derivat la „resortisanții care se întorc”. În ceea ce privește articolul 52 din Tratatul CEE și Directiva 73/148/CEE a Consiliului din 21 mai 1973 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru resortisanții statelor membre în materie de stabilire și de prestare de servicii (JO 1973, L 172, p. 14), a se vedea Hotărârea din 7 iulie 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, punctul 25). În ceea ce privește articolul 39 CE și Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității (JO 1968, L 257, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 11), a se vedea Hotărârea din 11 decembrie 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, punctele 32 și 45). Articolul 21 alineatul (1) TFUE a servit drept bază pentru aplicarea prin analogie a Directivei 2004/38 în Hotărârea din 12 martie 2014, O. și B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punctul 61).

12 Hotărârea din 7 iulie 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296, punctul 19).

intrarea și la șederea soțului său”¹³. În Hotărârea Eind, Curtea a adăugat că un astfel de efect de descurajare s-ar produce „la simpla perspectivă, [...] de a nu putea continua, după întoarcerea în statul membru de origine, o viață comună cu rudele apropiate, începută, eventual, ca efect al unei căsătorii sau al unei reîntregiri a familiei în statul membru gazdă”¹⁴.

32. Pe această bază, Curtea a statuat că articolul 21 alineatul (1) TFUE implică faptul că respectivele condiții din dreptul derivat privind dreptul de intrare și de ședere al membrilor familiei, în special cele cuprinse în Directiva 2004/38, se aplică prin analogie membrilor de familie ai „cetățenilor Uniunii care se întorc”, în privința statului membru al cărui resortisant este cetățeanul Uniunii. În hotărârea pronunțată în cauza O. și B., Curtea a clarificat că această jurisprudență este aplicabilă într-o situație în care un cetățean al Uniunii a început sau și-a consolidat viața sa de familie cu un resortisant al unui stat terț cu ocazia unei șederi efective în alt stat membru decât cel al cărui resortisant este¹⁵.

33. În speță, guvernul Regatului Unit a susținut că principiile care decurg din jurisprudența menționată mai sus se referă exclusiv la *drepturile* de intrare și de ședere în temeiul Directivei 2004/38. În conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2004/38, aceste drepturi sunt doar cele de care beneficiază membrii de familie care se încadrează în lista de la articolul 2 punctul 2 din Directiva 2004/38, dar nu și „membrii familiei extinse” în temeiul articolului 3 alineatul (2). Prin urmare, o aplicare prin analogie pe baza efectului disuasiv al refuzului acordării dreptului de ședere pentru membrii de familie cu privire la exercitarea drepturilor la libera circulație de către cetățenii Uniunii nu ar fi justificată în prezenta cauză, care se referă la un partener necăsătorit care, potrivit articolului 3 alineatul (2) nu este titularul unui astfel de drept de ședere.

34. Nu suntem de acord.

35. În primul rând, este, desigur, adevărat că jurisprudența mai recentă a Curții referitoare la drepturile de ședere pentru resortisanții țărilor terțe care sunt membri de familie ai „cetățenilor Uniunii care se întorc” a fost preocupată de situația celor care au calitatea de „membri de familie” în conformitate cu articolul 2 din Directiva 2004/38¹⁶. Nu considerăm că acest fapt ar trebui răsturnat și interpretat ca o intenție de a limita această jurisprudență numai la „membrii de familie”. O explicație la fel de plauzibilă (într-adevăr, din punctul nostru de vedere, o mult mai plauzibilă explicație) este că acele cazuri se refereau numai la membrii familiei, pur și simplu pentru că priveau doar membrii de familie.

36. Acest lucru este valabil în special întrucât logica generală ce stă la baza aplicării prin analogie a directivei la „membrii de familie” se aplică pe deplin la „membrii familiei extinse”. Astfel cum a arătat în mod corect Comisia, acest lucru este valabil în special în ceea ce privește partenerul necăsătorit al unui cetățean al Uniunii care a avut reședința legală, în conformitate cu dreptul Uniunii, în statul membru gazdă¹⁷.

37. Logica descurajării a fost construită pornind de la premisa că cetățeanul Uniunii va fi descurajat să se deplaseze, de vreme ce apropiaților săi li se va interzice să i se alăture. Ar trebui să fie recunoscut faptul că percepțiile sociale se schimbă și că există o serie de forme de conviețuire în prezent. Astfel, potențialul de a descuraja ar putea fi în realitate mai ferm în ceea ce privește un partener, conform

13 Hotărârea din 7 iulie 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, punctul 23).

14 Hotărârea din 11 decembrie 2007 (C-291/05, EU:C:2007:771, punctul 36). A se vedea de asemenea Hotărârea din 8 noiembrie 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:69, punctul 70), și Hotărârea din 12 martie 2014, O. și B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punctul 46).

15 Hotărârea din 12 martie 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135, punctul 61).

16 De exemplu, în Hotărârea din 7 iulie 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), Curtea a făcut referire la „soțul/soția și copiii săi” (punctul 20). Hotărârea din 11 decembrie 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771), viza copilul unui cetățean al Uniunii Europene. Hotărârea din 12 martie 2014, O. și B. (C-456/12, EU:C:2014:135), privea cupluri căsătorite.

17 A se vedea prin analogie Hotărârea din 12 martie 2014, O. și B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punctul 47).

articolului 3 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2004/38, decât este în raport cu anumite categorii enumerate la articolul 2 punctul 2 din aceasta. Cu siguranță, nu sugerăm că aceasta este o regulă absolută. Sugerăm doar că în ceea ce privește persoanele cu adevărat „apropiate” unui individ nu sunt foarte potrivite generalizările formale, inflexibile¹⁸.

38. Se poate adăuga că considerentul (6) al Directivei 2004/38 confirmă că „unit[atea] familiei în sens larg” este obiectivul care este urmărit de articolul 3 alineatul (2) din directivă¹⁹. Astfel, în acest sens legăturile de familie „mai largi” sunt la fel de probabil să fie consolidate sau create în stat membru gazdă în timpul șederii reale a cetățeanului Uniunii și pot da într-adevăr naștere aceluiași tip de considerații întemeiate pe descurajare.

39. Acestea fiind spuse, trebuie să admitem că există un element al logicii privind descurajarea, care a fost folosit pentru a justifica o aplicare prin analogie a Directivei 2004/38 la cetățenii Uniunii care se întorc în statul lor membru de origine, care nu este pe deplin convingător. Pe scurt, efectul de descurajare presupune cunoaștere. Este, în realitate, dificil ca o persoană să fie descurajată de la a întreprinde o acțiune de un element care nu îi este cunoscut la momentul luării deciziei sau a cărui existență în viitor este, în cel mai bun caz, destul de nesigură.

40. Pe de o parte, un astfel de efect disuasiv poate exista atunci când, înainte de a pleca în străinătate, un membru al familiei (extinse) deja se bucură de un statut în statul membru al cărui resortisant este cetățeanul Uniunii. Libera circulație s-ar putea dovedi o acțiune riscantă în cazul în care unui membru al familiei care este resortisant al unei țări terțe i s-a acordat deja statutul de imigrant în statul membru de origine al cetățeanului Uniunii. Acest statut ar putea fi pierdut prin însoțirea unui cetățean al Uniunii într-un alt stat membru. Deși dreptul Uniunii garantează drepturi de ședere în al doilea (sau următorul) stat membru gazdă, perspectiva de a nu beneficia de aceste drepturi la întoarcerea în statul membru de origine se poate considera în mod rezonabil că joacă un rol disuasiv în evaluarea personală a factorilor care trebuie luați în considerare în decizia de exercitare a dreptului de liberă circulație²⁰.

41. Pe de altă parte, avem mult mai multe dificultăți intelectuale în a concepe orice asemenea efect disuasiv decelabil asupra deciziei de a părăsi statul membru de origine pentru a-și exercita libertatea de circulație, în cazul în care cetățeanul Uniunii nu și-a stabilit încă nicio viață de familie. S-ar putea în mod rezonabil sugera că, de exemplu, un proaspăt absolvent de universitate, care probabil se gândește să se mute în alt stat membru, va fi influențat în decizia sa de gândul că poate în acel stat membru (sau în al doilea ori al treilea stat membru) ar putea întâlni dragostea vieții sale și că mai târziu, presupunând că acest sentiment va ține toată viața, poate și-ar dori să se întoarcă în statul membru de origine cu persoana respectivă în mod permanent, dar realizând că la întoarcerea sa acolo persoana respectivă nu ar primi un drept de ședere, o descoperire făcută după o analiză atentă și detaliată a normelor naționale privind imigrația din statul membru de origine, care ar putea să fie încă aplicabile în viitorul apropiat sau îndepărtat, este descurajat complet să își exercite drepturile de liberă circulație și să stă pur și simplu acasă?

18 Se poate adăuga că o evoluție a noțiunii „viață de familie”, recunoscând și luând în considerare unele legături *de facto*, este de asemenea prezentă în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Fără a aduce atingere obligațiilor specifice care decurg din existența vieții de familie, în special în contextul migrației, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a declarat că noțiunea „familie” în temeiul articolului 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO) „nu se limitează la relațiile bazate pe căsătorii și poate include alte legături de «familie» *de facto* în care părțile locuiesc împreună în afara căsătoriei”, în situații în care copii au fost născuți în afara căsătoriei. A se vedea Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 24 iunie 2010, Schalk și Kopf împotriva Austriei (CE:ECHR:2010:0624JUD003014104, punctul 91). La punctul 94, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a confirmat de asemenea că un cuplu de parteneri de același sex care se află într-un parteneriat *de facto* stabil ține de noțiunea „viață de familie”.

19 O cerință similară de „facilitare” a fost prevăzută de articolul 10 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1612/68 și în articolul 1 alineatul (2) din Directiva 73/148.

20 Concluziile avocatului general Tesaro prezentate în cauza Singh (C-370/90, EU:C:1992:229, punctul 8).

42. Făcând abstracție de scenariile în care găsirea adevăratei iubiri în străinătate este forța motrice pentru exercitarea dreptului la libera circulație, depărtarea și caracterul ipotetic al acestor evenimente și (im)plauzibilitatea lor în a constitui o bază reală pentru alegerile de viață ale oricărei persoane normale nu constituie cea mai solidă fundație pentru aplicarea prin analogie (adică o extindere a aplicabilității sale, dincolo de formularea sa literală) a Directivei 2004/38 în raport cu cetățenii Uniunii care se întorc.

43. În consecință, propunem Curții să pună mai mult accentul pe o justificare alternativă pentru o aplicare prin analogie a condițiilor prevăzute în Directiva 2004/38 în privința cetățenilor Uniunii care „se întorc” și a membrilor familiei (extinse): bazată nu neapărat pe faptul că o persoană este probabil să fie descurajată să călătorească *ex ante*, ci mai degrabă pe faptul că persoana respectivă nu poate fi efectiv penalizată *ex post* pentru aceasta²¹.

44. Jurisprudența Curții a admis deja în contextul interzicerii discriminării că exercitarea libertăților de circulație nu trebuie să implice un *dezavantaj ex post* pentru cetățenii Uniunii²². În opinia noastră, un astfel de dezavantaj apare în cazurile în care, deși cetățenii care „se întorc” sunt supuși aceluiași regim normativ ca și resortisanții care nu și-au exercitat niciodată libertatea de circulație, dreptul intern nu recunoaște legăturile de familie create sau consolidate în alt stat membru²³.

45. Situații diferite din punct de vedere obiectiv nu pot și nu ar trebui să fie tratate în același mod. În caz contrar, există pericolul ca (de data aceasta nici îndepărtat, nici ipotetic) libertatea de circulație să reprezinte doar un bilet dus. Aceasta ar duce la perpetuarea expatrierii. Ar fi în disonanță cu dreptul de *liberă* circulație și de ședere *pe teritoriul Uniunii Europene*²⁴.

46. Pe scurt, deși probabil cu anumite ajustări, considerațiile care au determinat Curtea să facă o aplicare prin analogie a drepturilor de intrare și ședere ale membrilor de familie în temeiul articolului 2 punctul 2 din Directiva 2004/38, în raport cu cetățenii Uniunii care se întorc în statul membru de origine, sunt de asemenea aplicabile „membrilor familiei extinse” în temeiul articolului 3 alineatul (2) din directivă.

47. În consecință, trebuie să se concluzioneze, în conformitate cu observațiile guvernelor Spaniei, Austriei și Poloniei, precum și cu cele ale Comisiei, că resortisantul unei țări terțe, partener al unui cetățean al Uniunii cu care are o relație durabilă, care și-a exercitat dreptul de liberă circulație, nu trebuie, la întoarcerea cetățeanului Uniunii în statul membru de origine, să se bucure de un regim mai puțin favorabil decât cel prevăzut de Directiva 2004/38 pentru membrii familiei extinse a cetățenilor Uniunii care își exercită libertatea de circulație în alte state membre.

2. Articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 privind „facilitarea” intrării și șederii „membrilor familiei extinse”

48. Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări preliminare, se solicită Curții să stabilească dacă cerințele impuse de dreptul Uniunii obligă statele membre să *elibereze* sau să *faciliteze* acordarea unei autorizații de ședere partenerului necăsătorit al unui cetățean al Uniunii care se întoarce în statul membru de origine.

21 Justificarea respectivă a fost deja prevăzută în Concluziile avocatului general Tesouro prezentate în cauza Singh (C-370/90, EU:C:1992:229, punctele 7 și 8).

22 A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iulie 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punctul 31), Hotărârea din 29 aprilie 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, punctul 19), Hotărârea din 18 iulie 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, punctul 39), sau Hotărârea din 11 septembrie 2007, Schwarz și Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, punctul 88).

23 Într-adevăr, realitatea libertății de circulație dă naștere unor situații diferite de cele ale cetățenilor „statici”, care nu trebuie să fie tratate în același mod. A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 octombrie 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punctul 31 și următoarele).

24 A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza O și alții (C-456/12 și C-457/12, EU:C:2013:837, punctul 89).

49. Astfel cum au arătat în mod corect Comisia și guvernele care au prezentat observații în fața Curții, o aplicare prin analogie a principiilor care emană din Hotărârea Singh²⁵ presupune ca partenerii necăsătoriți ai „cetățenilor Uniunii care se întorc” să beneficieze de acces la regimul de *facilitare* prevăzut de articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38.

50. Doamna Banger nu contrazice, cel puțin nu în mod direct, aceste considerente. Argumentația sa este mult mai nuanțată: în timp ce motivele expuse se încadrează în noțiunea de obligație de facilitare prevăzută la articolul 3 alineatul (2) din directiva menționată, ea susține că refuzul de a-i elibera permisul de ședere nu s-a întemeiat pe o examinare amănunțită a situației sale personale și nu a fost justificat de motive adecvate sau suficiente, conform cerințelor prevederii respective.

51. Curtea a clarificat deja conținutul regimului specific de „facilitare” prevăzut de articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 care se aplică membrilor familiei extinse în Hotărârea Rahman²⁶. Hotărârea respectivă evidențiază trei dimensiuni ale acestui regim: absența unui drept automat de intrare și ședere (i); obligația de a pune în aplicare un regim de facilitare în conformitate cu legislația națională, în raport cu care statele membre beneficiază de o marjă de apreciere (ii); și faptul că această marjă de apreciere nu este nelimitată (iii).

52. În primul rând, articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 nu conferă un *drept* de intrare sau de ședere cu privire la membrii familiei extinse. Există o distincție făcută între membrii de familie ai cetățeanului Uniunii definiți la articolul 2 punctul 2 din Directiva 2004/38, care beneficiază de un drept de intrare și de ședere, și ceilalți membri de familie menționați la articolul 3 alineatul (2), a căror intrare și ședere „trebuie numai să fie facilitate”²⁷. Prin urmare, Directiva 2004/38 nu obligă statele membre să admită orice cerere de intrare sau de ședere formulată în temeiul articolului 3 alineatul (2)²⁸. În plus, spre deosebire de drepturile la care cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora sunt îndreptățiți, termenii folosiți în cadrul articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 „nu sunt suficient de preciși pentru a-i permite unei persoane care solicită intrarea sau șederea să se bazeze direct pe această dispoziție pentru a invoca *criteriile de apreciere* care, în opinia sa, ar trebui să fie aplicate în cazul cererii sale”²⁹.

53. În al doilea rând, spre deosebire de un drept de ședere, conținutul material al obligației de facilitare prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 a fost definit ca fiind obligația statelor membre de a se asigura că legislația lor prevede criterii care le permit membrilor familiei extinse să obțină o decizie referitoare la cererea lor de ședere. Decizia respectivă trebuie să fie bazată pe o examinare amănunțită a situației lor personale și, în caz de refuz, să fie motivată³⁰.

54. Astfel cum s-a confirmat prin considerentul (6) al Directivei 2004/38, situația „membrilor familiei extinse” ar trebui examinată de statul membru gazdă „pe baza propriei legislații interne, pentru a decide dacă *se poate acorda* intrarea și șederea unor asemenea persoane”. Aceasta înseamnă că, în absența unor reguli mai specifice în textul directivei și în lumina sintagmei „în conformitate cu legislația sa internă”, statele membre dispun de o largă marjă de apreciere în *alegerea criteriilor* care trebuie luate în considerare la respectarea obligațiilor lor în temeiul articolului 3 alineatul (2)³¹. Această marjă de apreciere implică în mod necesar ca statele membre să poată defini condiții *specifice* și criterii pentru aplicarea acestei dispoziții în legislația lor națională și factorii care trebuie luați în considerare.

25 Hotărârea din 7 iulie 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296).

26 Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519).

27 Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 19).

28 Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 18). A se vedea și Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Coman și alții (C-673/16, EU:C:2018:2, punctele 94-96).

29 Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 25). Sublinierea noastră.

30 Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 22).

31 Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 24).

55. Este de asemenea clar că marja de apreciere presupune că respectivele condiții, criterii și factori pot *diferi* de la un stat membru la altul, de vreme ce statele membre își pot îndeplini obligațiile de a transpune această prevedere în moduri diferite³².

56. În al treilea rând, marja de apreciere conferită de articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 nu este absolută. Această prevedere conține limitele specifice care circumscriu latitudinea de care se bucură statele membre: normele naționale relevante ar trebui să respecte noțiunea „facilitare” și să respecte cerințele privind examinarea amănunțită a situației personale și justificarea în cazul în care o cerere este respinsă.

57. Prima limită rezultă din formularea dispoziției și conceptul de „facilitare”. Într-adevăr, folosirea termenului „facilitează” indică faptul că articolul 3 alineatul (2) „stabilește în sarcina statelor membre o obligație de a conferi un anumit avantaj [...] în raport cu cererile de intrare și de ședere ale altor resortisanți ai unor state terțe [...]”³³. În consecință, „statul membru gazdă trebuie să se asigure însă că legislația sa prevede criterii care sunt conforme cu sensul uzual al termenului «facilitează» [...]”³⁴. Ca un corolar al obligației de a facilita, Curtea a amintit că dispozițiile de drept intern adoptate nu trebuie să lipsească articolul 3 alineatul (2) de efectul său util³⁵.

58. Cu alte cuvinte, există suficientă marjă de apreciere pentru statele membre, atât în ceea ce privește criteriile de fond, cât și condițiile procedurale, în timp ce „facilitează”. Cu toate acestea, concluzia este că „membrii familiei extinse” trebuie să fie într-o situație mai bună decât categoria *generală* a resortisanților țărilor terțe³⁶.

59. Cea de a doua limită rezultă din ultima teză a articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38. Această dispoziție impune statelor membre o dublă obligație: să întreprindă „o examinare amănunțită a situației personale” și să „justific[er]e refuzul acordării dreptului de intrare sau ședere acestor persoane”. Astfel, statele membre trebuie să prevadă posibilitatea „obțin[er]ii [unei] decizi[i] referitoare la cererea lor care să fie bazată pe o examinare amănunțită a situației lor personale și care, în caz de refuz, să fie motivată”³⁷. Examinarea amănunțită înseamnă, astfel cum reiese din cuprinsul considerentului (6) al directivei, că trebuie să se țină seama de diverși factori care pot fi relevanți, precum nivelul de dependență economică sau fizică în raport cu cetățeanul Uniunii respectiv³⁸.

60. În consecință, rezultă din modul de redactare a articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38, astfel cum a fost interpretat de Curte în Hotărârea Rahman și descris în prezenta secțiune, că această dispoziție nu implică automat dreptul de ședere. Prin urmare, aplicarea prin analogie a acestei dispoziții în cazurile în care un membru al familiei extinse însoțește un „cetățean al Uniunii care se întoarce” în statul său membru de origine nu conduce, în aceeași măsură, la niciun drept automat de ședere. Aplicabilitatea prin analogie a articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 poate merge numai până acolo unde însuși articolul 3 alineatul (2) ar fi putut merge, dacă ar fi fost el însuși aplicabil, dar nu dincolo de acest punct. Într-adevăr, astfel cum a fost confirmat în jurisprudența

32 A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Bot în cauza Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:174, punctul 64).

33 Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 21).

34 Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 24).

35 Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 24).

36 Deși, desigur, recunoaștem faptul că anumiți resortisanți ai țărilor terțe (care nu sunt membri de familie ai cetățenilor Uniunii) pot beneficia de *drepturi* de intrare și de ședere, de exemplu, pe baza dreptului la viața de familie. A se vedea 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). Trimiterea, în Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 21), trebuie să fie înțeleasă, prin urmare, ca referindu-se la categoria *generală* a resortisanților din țări terțe care *nu beneficiază* de niciun astfel de drept de intrare și de ședere. A se vedea, pe această temă, Guild, E., Peers, S., și Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 74, nota de subsol 203.

37 Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 22).

38 A se vedea de asemenea Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 23).

Curții, „aplicarea prin analogie” din legislația secundară în materie de liberă circulație pentru membrii de familie ai cetățenilor Uniunii care „se întorc” nu echivalează cu o recunoaștere automată a dreptului de ședere în cel de al doilea stat membru: aplicarea prin analogie a dispozițiilor din dreptul secundar rămâne sub rezerva condițiilor prevăzute de acesta³⁹.

3. Contextul litigiului

61. În împrejurările din prezenta cauză, temeiurile de drept primar care pun bazele pentru o aplicare prin analogie a dispozițiilor pertinente din Directiva 2004/38 pot fi găsite la articolul 45 TFUE (dacă, așa cum pare, instanța de trimitere confirmă faptul că domnul Rado își exercita dreptul de liberă circulație în calitate sa de lucrător în Țările de Jos) sau, cu titlu subsidiar, la articolul 21 alineatul (1) din TFUE.

62. În legătura cu aplicarea prin analogie menționată, un partener necăsătorit cu care cetățeanul Uniunii are o relație durabilă și cu care acesta a creat sau a consolidat legături de familie într-un alt stat membru, în timp ce își exercita dreptul la liberă circulație, are dreptul, la întoarcerea cetățeanului Uniunii în statul membru de origine, să solicite examinarea cererii sale în conformitate cu prevederile articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38.

63. În cazul de față, se pare că doamnei Banger i s-a acordat un permis de ședere în Țările de Jos în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38. Aceasta a locuit împreună cu domnul Rado ca membru al familiei extinse, în timp ce domnul Rado își exercita dreptul de ședere în statul membru respectiv. Se pare că acest mod de a proceda le-a permis să își consolideze și să se bucure de viața de familie.

64. În aceste condiții, o interpretare coroborată a TFUE [articolul 21 alineatul (1) sau articolul 45 TFUE] și a articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 dă doamnei Banger dreptul să beneficieze de o examinare amănunțită a cererii sale și să i se prezinte motivele care justifică refuzul acordării dreptului de intrare sau ședere pe baza rezultatelor acestei examinări. Această examinare trebuie să acopere în special situația personală specifică, inclusiv relația sa cu cetățeanul Uniunii.

65. Se pare, din elementele furnizate în decizia de trimitere, precum și din observațiile prezentate Curții, că unicul motiv pentru care a fost respinsă cererea sa de eliberare a unui permis de ședere a fost că doamna Banger și domnul Rado nu se căsătoriseră încă la momentul la care a fost depusă cererea. Dacă este așa, aceasta este insuficientă pentru a îndeplini obligația de a furniza justificări întemeiate pe o examinare amănunțită a situației personale a membrilor familiei extinse în temeiul articolului 3 alineatul (2) litera (b), care se referă la persoane care *nu sunt căsătorite*, dar se află în cadrul unei relații durabile cu cetățeanul Uniunii.

66. Potrivit modului său de redactare, prin „examinarea amănunțită a situației personale” se înțelege în mod rezonabil cunoașterea naturii relației cu cetățeanul Uniunii care se întoarce în țara de origine. Aceasta va include atunci în mod logic luarea în considerare în scop probatoriu a faptului că prin eliberarea unui permis de ședere de către un alt stat membru o relație durabilă fusese deja recunoscută și atestată corespunzător.

67. Dorim să subliniem că acest fapt, în sine, nu poate totuși conduce neapărat la acordarea dreptului de ședere în statul membru de origine al cetățeanului Uniunii (sau, de altfel, în orice alt stat membru în care cuplul poate decide să treacă). Din nou, conform acestui motiv discutat pe larg în secțiunea anterioară, obligația de a *facilita* nu implică în mod automat obligația de a *emite*. Faptul că, în anumite

³⁹ Hotărârea din 11 decembrie 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, punctul 39). A se vedea și Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Eind (C-291/05, EU:C:2007:407, punctele 38 și 39).

limite, statele membre au dreptul de a-și stabili propriile criterii specifice în acest domeniu, în mod logic, înseamnă că nu există nici o „obligație de recunoaștere reciprocă” a autorizațiilor de ședere eliberate de alte state membre și nici, de altfel, o obligație de a furniza cel puțin același tratament sau un tratament mai bun decât în statul membru gazdă anterior.

68. În opinia noastră, nici logica prevenirii/descurajării *ex ante*, nici logica penalizării *ex post* nu ar trebui să fie împinse atât de departe încât să însemne în mod efectiv că oricare și toate statele membre succesive în care un cetățean al Uniunii hotărăște să se mute ar trebui să asigure cel puțin același tratament sau un tratament mai bun decât statul membru precedent. Această situație ar depăși cu mult aplicarea prin analogie și noțiunea de facilitare.

4. Concluzie intermediară

69. În consecință, propunem să se răspundă la primele trei întrebări adresate de instanța de trimitere după cum urmează:

- Articolul 21 alineatul (1) și articolul 45 TFUE trebuie interpretate în sensul că, în cazul în care un cetățean al Uniunii și-a creat sau și-a consolidat viața sa de familie în timpul exercitării dreptului de ședere în alt stat membru, regimul de facilitare prevăzut la articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE este aplicabil prin analogie partenerului cu care cetățeanul Uniunii are o relație durabilă, la întoarcerea cetățeanului Uniunii în statul său membru de origine. În consecință, acest stat membru trebuie să faciliteze, în sensul articolului 3 alineatul (2) din această directivă, în conformitate cu legislația sa internă, intrarea și șederea partenerului cu care cetățeanul Uniunii are o relație durabilă, atestată corespunzător.
- În cazul în care un cetățean al Uniunii se întoarce în statul său membru de origine după ce și-a exercitat dreptul de ședere într-un alt stat membru în care acesta și-a creat sau și-a consolidat viața sa de familie cu un partener cu care are o relație durabilă, atestată corespunzător, articolul 21 alineatul (1) și articolul 45 din TFUE prevăd că, atunci când ia decizii privind intrarea și șederea respectivului partener, statul membru de origine al cetățeanului Uniunii trebuie să efectueze o examinare amănunțită a situației lor personale și să justifice refuzul acordării dreptului de intrare sau ședere, în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38.

B. Cu privire la a patra întrebare preliminară: dreptul la o cale de atac efectivă

70. Prin a patra întrebare preliminară, instanța de trimitere dorește să se stabilească dacă o normă din dreptul național care se opune exercitării unei căi judiciare de atac în fața unei instanțe împotriva unei decizii a executivului prin care se refuză eliberarea unui permis de ședere pentru o persoană care susține că este membru al familiei extinse a unui resortisant este compatibilă cu Directiva 2004/38.

71. Decizia de trimitere sugerează că această întrebare este motivată de faptul că o altă secție a Upper Tribunal (Tribunalul Superior) a hotărât că un solicitant cărui îi este refuzată eliberarea unui permis de ședere în calitate de „membru al familiei extinse” nu are dreptul să introducă recurs la instanța competentă în temeiul normei 26 din Regulamentul privind SEE⁴⁰. Acest lucru se datorează faptului că decizia luată, uzând de posibilitatea sa de a nu elibera un permis de ședere unui membru al familiei

⁴⁰ Sala (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC).

extinse, nu este considerată a fi o decizie ce privește „dreptul unei persoane de a îi fi eliberat [...] un permis de ședere”⁴¹. Instanța de trimitere arată că, în cazul în care s-a decis în mod corect, concluziile Hotărârii Sala ar presupune că reclamanta nu ar avea dreptul să formuleze o cale de atac în litigiul principal. Controlul jurisdicțional ar urma apoi să fie singura cale de atac posibilă⁴².

72. Din observațiile prezentate Curții de părțile interesate (ordonanța de trimitere fiind foarte concisă în această privință) rezultă că, în temeiul legislației Angliei și Țării Galilor, sistemul implicit pentru contestarea actelor autorităților administrative îl constituie sistemul „controlului jurisdicțional”. În anumite domenii sau contexte specifice, dreptul la o cale de atac a fost creat prin legislație⁴³. Afirmarea este deopotrivă valabilă în cazul drepturilor membrilor de familie ai cetățenilor Uniunii. Astfel cum a clarificat guvernul Regatului Unit, în temeiul legii engleze și galeze, „membrii de familie” care intră sub incidența articolului 2 punctul 2 din Directiva 2004/38 au dreptul de a formula o cale de atac în fața First-tier Tribunal (Tribunalul de Primă Instanță) [și ulterior la Upper Tribunal (Tribunalul Superior)]. Cu toate acestea, în lumina hotărârii pronunțate în cauza Sala, persoanele menționate la articolul 3 alineatul (2) din directivă nu au acces la o cale de atac. Ei au dreptul de a contesta o decizie prin care li se refuză eliberarea unui permis de ședere prin intermediul controlului jurisdicțional exercitat de High Court of England and Wales (Administrative Court) [Înalta Curte de Justiție (Anglia și Țara Galilor) (Camera administrativă)].

73. Cea de a patra întrebare adresată de instanța de trimitere trebuie, prin urmare, să fie înțeleasă ținând cont de cadrul juridic național respectiv. Privită din această perspectivă, principala problemă care stă la baza celei de a patra întrebări adresate de instanța de trimitere nu este dacă există o lipsă *totală* a protecției judiciare disponibile pentru membrii familiei extinse, ci, mai degrabă, dacă sistemul de control jurisdicțional respectă cerințele dreptului Uniunii sau dacă accesul la sistemul căilor de atac este necesar.

74. Guvernul Regatului Unit și doamna Banger au opinii contrare în această privință.

75. Doamna Banger subliniază că respectivul control jurisdicțional nu poate fi considerat o cale de atac efectivă în sensul Directivei 2004/38 și al articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Controlul jurisdicțional nu este un mijloc satisfăcător de a revizui o decizie de refuz al acordării unui permis de ședere. Acesta nu vizează decizia în sine, ci procesul de luare a deciziilor. Doamna Banger a explicat mai detaliat în cadrul ședinței diferențele dintre sistemul de căi de atac și cel al controlului jurisdicțional, privind condițiile de acces la ambele sisteme, costurile, amplexarea revizuirii și natura căilor de atac care pot fi admise. Ea a susținut că o contestație formulată pe calea controlului jurisdicțional vizează numai legalitatea unei decizii și că există motive limitate de reexaminare. În opinia sa, prin controlul jurisdicțional exercitat în cauză se poate obține o hotărâre favorabilă doar dacă se constată că actul atacat are caracter nerezonabil, astfel că domeniul de aplicare al contestației este unul restrâns și nu vizează aspecte de fapt.

76. Pe de altă parte, guvernul Regatului Unit susține că sistemul de control jurisdicțional respectă pe deplin cerințele prevăzute de legislația Uniunii. Dreptul Uniunii nu impune statelor membre să prevadă un drept specific la o cale de atac. Și nici nu le impune să prevadă o reexaminare completă a fondului hotărârilor în care instanța poate să substituie prin propria apreciere pe cea a factorului de decizie inițial. În ședință, guvernul Regatului Unit a fost de acord cu observațiile Comisiei conform

41 Sala (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC), punctul 84.

42 Hotărârea Sala (EFM's Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC) reține în mod expres, la punctul 23, că, „în cauza Rahman, Curtea a precizat în mod clar că o cale de atac devolutivă nu este obligatorie în temeiul [Directivei 2004/38]; este necesar doar un control jurisdicțional pentru a asigura că factorul de decizie «a respectat limitele puterii de apreciere stabilite de directivă»”. Cu toate acestea, Curtea de Apel a avut o altă opinie în recenta hotărâre din 9 noiembrie 2017 în cauza Khan împotriva Secretary of State for the Home Department și Anor [2017] EWCA Civ 1755. În ședință, guvernul Regatului Unit a insistat asupra faptului că această hotărâre nu are nicio incidență asupra prezentei proceduri, din moment ce privea interpretarea unei norme de drept național care nu mai este în vigoare.

43 A se vedea de exemplu Sir Clive Lewis, *Judicial Remedies in Public Law*, ediția a cincea, Sweet & Maxwell, 2015, sau Supperstone, M., Goudie, J., Walker, P., și Fenwick, H., *Judicial Review*, ediția a cincea, LexisNexis, Regatul Unit, 2014.

cărora dreptul Uniunii impune o reexaminare completă a deciziei, inclusiv cu luarea în considerare a faptelor și a proporționalității⁴⁴. Acest guvern a susținut în continuare că respectivul control jurisdicțional respectă pe deplin standardele menționate, deoarece permite o examinare nu numai cu privire la temeiul juridic al deciziei, ci și asupra erorilor de fapt și a proporționalității⁴⁵.

77. Am procedat la explicarea în detaliu a contextului din a patra întrebare a instanței de trimitere și poziția părților interesate pentru un singur motiv: pentru a demonstra de ce Curtea, în opinia noastră, nu ar trebui să răspundă la această întrebare astfel cum este formulată. Trei motive ies în evidență pentru aceasta.

78. În primul rând, nu este sarcina Curții să efectueze o examinare a caracteristicilor diverselor sisteme de protecție judiciară în legislația națională⁴⁶. Acest lucru ar necesita o analiză detaliată a dreptului intern, care reprezintă o sarcină pentru instanțele naționale.

79. În al doilea rând, este cu atât mai puțin rolul Curții să procedeze la o asemenea examinare în considerarea unui domeniu de drept mai degrabă complex și evolutiv – de natura controlului jurisdicțional din dreptul englez⁴⁷ –, ca mai apoi să fie efectiv chemată să arbitreze între diferiții actori din dreptul intern care nu pot să convină ei înșiși cu privire la care sunt standardele curente aplicabile.

80. În al treilea rând, procedura întrebărilor preliminare este întotdeauna legată de un anumit litigiu în procedura principală în fața unei instanțe naționale. În acest context, o normă *concretă* de drept intern, procesual sau material, poate fi examinată în mod *indirect*. Cu toate acestea, Curtea nu poate să furnizeze consultanță generală cu privire la (in)capacitatea unor întregi ramuri ale dreptului sau la sistemele de protecție jurisdicțională în general⁴⁸, care, pentru a fi realizată, include o examinare a tuturor aspectelor, de la calitate procesuală, la costuri, termene, domeniul de aplicare al controlului, căile de atac sau dreptul la o cale de atac.

81. Cu toate acestea, această instanță ar putea oferi și, în spiritul cooperării poate că ar trebui să ofere, pentru a ghida instanțele naționale în ceea ce privește problemele ridicate prin intermediul celei de patra întrebări preliminare, clarificări privind obligațiile și cerințele în temeiul legislației Uniunii cu privire la o cale de atac efectivă în cadrul unei aplicări prin analogie a articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38⁴⁹.

82. În acest scop, în această secțiune, vom examina mai întâi garanțiile procedurale incluse în directiva însăși (1), iar apoi cerințele generale care decurg din articolul 47 din cartă (și din principiile efectivității și echivalenței) (2). În sfârșit, vom examina implicațiile dreptului fundamental la o cale de atac eficientă în ceea ce privește contextul specific al articolului 3 alineatul (2) din directivă (3).

44 Guvernul Regatului Unit citează în această privință Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461), și Hotărârea din 8 decembrie 2011, KME Germany și alții/Comisia (C-272/09 P, EU:C:2011:810).

45 Guvernul Regatului Unit a făcut referire în mod special în această privință la hotărârea Curții de Apel (Anglia și Țara Galilor) în cauza T-Mobile (UK) Ltd/Office of Communications [2009] 1 WLR 1565, precum și la hotărârea Curții Supreme în cauza R (privind aplicarea Kiarie) împotriva Secretary of State for the Home Department și în cauza R (privind aplicarea Byndloss) împotriva Secretary of State for the Home Department [2017] UKSC 42.

46 A se vedea similar Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauzele conexe Shingara și Radiom (C-65/95 și C-111/95, EU:C:1996:451, punctul 60).

47 Astfel cum s-a reținut în Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:234, punctul 84).

48 Pentru o situație similară recentă privind aspectul dacă stabilirea competenței instanțelor civile mai degrabă decât a instanțelor administrative pentru executarea silită a datoriei față de Uniunea Europeană este conformă cu principiul efectivității, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Dimos Zagoriou (C-217/16, EU:C:2017:385, punctele 28 și 60-63).

49 Din nou, în mod similar, Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:234, punctul 84).

1. Protecția jurisdicțională în temeiul articolului 15 și al articolului 31 din Directiva 2004/38

83. Directiva 2004/38 conține dispoziții specifice privind protecția jurisdicțională a drepturilor la liberă circulație. Dispozițiile relevante pentru prezenta cauză sunt cuprinse în articolul 15 și articolul 31 din aceasta. Acestea din urmă își regăsesc rădăcinile istorice în garanțiile procedurale ale Directivei 64/221/CEE, care prevedeau expres limite ale protecției jurisdicționale, inclusiv limitarea căilor de atac la analiza legalității deciziilor⁵⁰. În cele din urmă, aceste limitări mult dezbătute⁵¹ au fost înlocuite de Directiva 2004/38. Aceasta din urmă recunoaște în mod expres dreptul de acces la căile de atac judiciare ce vizează atât aspecte de fond, cât și de legalitate, în ceea ce privește deciziile impuse din motive de ordine și siguranță publică și în ceea ce privește orice alte restrângeri ale dreptului de liberă circulație și de ședere.

84. La punctele 23-47 din prezentele concluzii, am sugerat că regimul de facilitare al articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 trebuie aplicat prin analogie și membrilor familiei extinse a cetățenilor Uniunii care se întorc. De asemenea, s-a sugerat că aplicarea prin analogie înseamnă exact acest lucru: aplicarea conținutului directivei, fără a se crea drepturi noi.

85. Problema specifică pe care o asemenea „retrimitere” la textul directivei o ridică în prezenta cauză este că articolul 3 alineatul (2) din directiva însăși nu stabilește în sine garanțiile procedurale specifice care vor însoți transpunerea prevederii respective. Prin urmare, nu este în totalitate clar care ar fi acele garanții judiciare dacă articolul 3 alineatul (2) ar fi aplicabil *per se* unui membru al familiei extinse într-un stat membru gazdă.

86. Întrebarea-cheie devine astfel domeniul de aplicare specific al articolului 15 din Directiva 2004/38. Potrivit susținerilor Comisiei și ale guvernului Regatului Unit, articolul 15 din directivă nu este în general aplicabil situațiilor reglementate de articolul 3 alineatul (2) din aceeași directivă. Aceasta deoarece articolul 15 se referă doar la cetățenii Uniunii și la „membrii de familie” ai acestora. Această din urmă noțiune, definită de articolul 2 punctul 2 din directivă, nu include „membrii familiei extinse”.

87. Acceptăm valoarea acestui argument textual. Concluzia naturală care ar trebui în mod normal să rezulte din această declarație este întrucâtva nuanțată prin luarea în considerare, în mod sistematic, a faptului că noțiunea de „membri de familie” nu este utilizată în mod consecvent în prevederile următoare ale Directivei 2004/38⁵².

50 Directiva Consiliului din 25 februarie 1964 de coordonare a măsurilor speciale aplicabile străinilor în materie de deplasare și de ședere justificate prin motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică (JO 1964, 56, p. 850), în special articolul 9.

51 S-a susținut că aceste limitări nu erau conforme cu principiul protecției jurisdicționale efective. A se vedea Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauzele conexe Shingara și Radiom (C-65/95 și C-111/95, EU:C:1996:451, punctul 70 și următoarele). A se vedea, cu privire la interpretarea dispozițiilor relevante, Hotărârea din 25 iulie 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461), și Hotărârea din 2 iunie 2005, Dörr și Ünal (C-136/03, EU:C:2005:340).

52 Persoanele la care face referire articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/38 sunt de fapt menționate în sfera noțiunii „membri de familie” în alte dispoziții ale directivei. De exemplu, articolul 10 alineatul (2), care reglementează eliberarea de permise de ședere membrilor familiei, face referire, la literele (e) și (f), la documentele pe care statele membre le impun în ceea ce privește persoanele care intră sub incidența articolului 3 alineatul (2); articolul 7 alineatul (4) prevede o derogare de la cerințele generale privind dreptul de ședere al membrilor de familie în linie ascendentă pentru studenți, făcând trimitere la regula de la articolul 3 alineatul (2) (fără a sugera că aceste persoane ar înceta să mai fie considerate „membri de familie” în sensul garanțiilor procedurale care le sunt aplicabile); articolul 8 alineatul (5) se referă la documentele care urmează să fie prezentate pentru eliberarea certificatului de înregistrare către „membrii de familie”, inclusiv la literele (e) și (f) care menționează persoanele care intră sub incidența articolului 3 alineatul (2). Cu privire la utilizarea variabilă a noțiunii „membri de familie” în legătură cu articolul 3 alineatul (2), a se vedea Guild, E., Peers, S., și Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 80.

88. Cu toate acestea, există un argument destul de puternic în favoarea extinderii domeniului articolului 15 din Directiva 2004/38. Această dispoziție prevede că garanțiile procedurale se aplică „oricărei decizii ce restrânge libera circulație a unui cetățean al Uniunii și a membrilor familiei acestuia”. Astfel, deși s-ar putea spune că membrii familiei extinse nu sunt vizați de noțiunea „membru de familie” prevăzută de această dispoziție, refuzul unui permis de ședere pentru aceste persoane ar putea, de fapt, să fie destul de ușor clasificat drept „restrângere” a drepturilor de liberă circulație ale *cetățeanului Uniunii* însuși, care este în mod clar vizat de această dispoziție.

89. Poate că nu este un candidat ideal la „distincția pentru o jurisprudență de tip umanist”, dar Curtea a recunoscut de mult timp că dreptul de ședere derivat al membrilor de familie ai cetățenilor Uniunii este *esențial* pentru asigurarea dreptului de liberă circulație al cetățenilor Uniunii⁵³. Astfel cum s-a afirmat la punctele 36-38 din prezentele concluzii, regimul de facilitare prevăzut la articolul 3 alineatul (2) din directiva menționată constituie un răspuns la aceeași dinamică de consolidare a drepturilor legate de libera circulație a cetățenilor Uniunii. În raport cu teoria privind limitarea indirectă și prevenirea, a considera că refuzul de a permite unui membru al familiei extinse să se alăture unui cetățean al Uniunii care se întoarce reprezintă o decizie care „restrânge dreptul de liberă circulație al unui cetățean al Uniunii” pare a fi cel mai mic salt logic posibil.

90. În orice caz, implicațiile practice ale aplicării articolului 15 din Directiva 2004/38 sunt oarecum limitate în împrejurările din prezenta cauză. Astfel cum vom arăta în secțiunea următoare din prezentele concluzii, cei care formulează cereri în temeiul articolului 3 alineatul (2) din directivă sunt îndreptățiți, în orice caz, la garanțiile procedurale care decurg din articolul 47 din cartă, care reflectă principiul general al dreptului Uniunii al protecției jurisdicționale efective.

2. Protecția jurisdicțională efectivă conferită în temeiul articolului 47 din cartă

91. Chiar de la momentul pronunțării Hotărârii Heylens⁵⁴, a fost clar că principiul protecției jurisdicționale efective presupune că, chiar în lipsa unei dispoziții specifice în legislația secundară care să stabilească garanții procedurale, trebuie să existe o cale de atac de natură jurisdicțională împotriva oricărei decizii a autorităților naționale prin care se refuză drepturile acordate de dreptul Uniunii. Această obligație decurge din articolul 4 alineatul (3) TUE și din articolul 19 alineatul (1) din TFUE⁵⁵.

92. O astfel de cale de atac judiciară trebuie să fie disponibilă nu doar în cazul dreptului de intrare acordat de dreptul Uniunii. Recent, Curtea a confirmat necesitatea de a garanta un control jurisdicțional în conformitate cu articolul 47 din cartă și cu principiul efectivității în Hotărârea El Hassani, o cauză privind refuzul de a acorda o viză Schengen. Acesta este un domeniu în care autoritățile naționale dispun de o largă marjă de apreciere în ceea ce privește condițiile aplicabile și evaluarea faptelor pertinente⁵⁶. În plus, în opinia noastră, nu există *niciun drept* de a primi viză. Cu toate acestea, faptul că legea nu prevede niciun drept material la un anumit rezultat nu înseamnă că solicitantul nu are dreptul la soluționarea cererii sale în mod echitabil și corespunzător și, dacă este necesar în acest sens, dreptul la protecție jurisdicțională⁵⁷.

53 A se vedea de exemplu Hotărârea din 12 martie 2014, S. și G. (C-457/12, EU:C:2014:136, punctul 41 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 14 noiembrie 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punctele 32, 47 și 48, precum și jurisprudența citată).

54 Hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens și alții (C-222/86, EU:C:1987:442, punctul 14). A se vedea de exemplu Hotărârea din 3 decembrie 1992, Oleificio Borelli/Comisia (C-97/91, EU:C:1992:491, punctele 14 și 15), și Hotărârea din 19 septembrie 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, punctele 46 și 47).

55 Hotărârea din 14 septembrie 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, punctul 47).

56 Hotărârea din 13 decembrie 2017 (C-403/16, EU:C:2017:960, punctele 36-41).

57 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punctele 103-106).

93. Prin urmare, este cert că, în speță, chiar presupunând că articolul 15 din Directiva 2004/38 nu era aplicabil în cazul persoanelor care intră sub incidența articolului 3 alineatul (2) din această directivă, accesul la o cale judiciară de atac rezultă din aplicarea coroborată a articolului 3 alineatul (2) din această directivă și a articolului 47 din cartă. Niciuna dintre părțile interesate care a prezentat observații nu a susținut că accesul la instanțe nu ar trebui să fie standardul în cazurile de refuz al eliberării permiselor de ședere pentru membrii familiei extinse. Chestiunea controversată este, mai degrabă, sfera și profunzimea controlului jurisdicțional necesar.

94. Inaplicabilitatea articolului 15 din Directiva 2004/38 în raport cu articolul 3 alineatul (2) din această directivă ar însemna că nu există norme specifice de stabilire a domeniului de aplicare a controlului jurisdicțional. În temeiul unei jurisprudențe constante, în lipsa unor norme specifice, revine ordinii juridice din fiecare stat membru atribuția de a desemna aceste elemente⁵⁸. Autonomia procedurală a statelor membre are două limitări: principiul echivalenței și principiul efectivității⁵⁹.

95. În plus, este de asemenea de necontestat faptul că prezenta cauză se referă la o situație în care un stat membru transpune dreptul Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă. Astfel, standardul de protecție prevăzut de articolul 47 trebuie respectat⁶⁰.

a) Principiul echivalenței

96. Principiul echivalenței stabilește că normele ce se aplică acțiunilor ce privesc încălcări ale dreptului Uniunii trebuie să se aplice fără distincție (sau să nu fie mai puțin favorabile) decât normele care se aplică acțiunilor comparabile întemeiate pe dreptul național⁶¹.

97. Nimic din informațiile care au fost prezentate Curții nu indică faptul că acest principiu a fost încălcat. Prezenta cauză privește diferența din sistemul de protecție jurisdicțională aflat la îndemâna unui grup de persoane (membrii familiei extinse) în raport cu alt grup de persoane ale căror drepturi derivă din dreptul Uniunii (membrii de familie *stricto sensu*). O astfel de comparație nu intră în domeniul de aplicare al principiului echivalenței, de vreme ce ambele grupuri de persoane își au rădăcinile în dreptul Uniunii⁶².

98. Totuși, doamna Banger a susținut în ședință că negarea dreptului la o cale de atac pentru partenerii aflați într-o relație durabilă (în calitate de membri ai familiei extinse) cu cetățeni ai Uniunii stabilește un tratament diferit în comparație cu partenerii aflați într-o relație durabilă cu cetățeni britanici, probabil cu cei care nu și-au exercitat dreptul la liberă circulație. Întrucât acest argument nu a fost dezvoltat suficient, Curtea nu are posibilitatea să identifice cauzele din sistemul jurisdicțional național în raport cu care s-ar putea analiza respectarea principiului echivalenței. Rămâne, așadar, instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă acțiunea împotriva refuzului eliberării permiselor de ședere pentru membrii familiei extinse (atât în temeiul directivei, cât și în ceea ce privește aplicarea acesteia prin analogie la membrii familiei extinse a „cetățenilor care se întorc”) nu beneficiază de un tratament mai puțin favorabil decât alte acțiuni similare întemeiate pe dreptul intern.

58 A se vedea de exemplu, Hotărârea din 5 martie 1980, Pecastaing (98/79, EU:C:1980:69, punctul 11), și Hotărârea din 17 iunie 1997, Shingara și Radiom (C-65/95 și C-111/95, EU:C:1997:300, punctul 24).

59 A se vedea de exemplu Hotărârea din 6 octombrie 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punctul 52 și jurisprudența citată).

60 A se vedea Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 29), și Hotărârea din 26 februarie 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punctul 60).

61 A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 martie 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, punctul 29 și jurisprudența citată).

62 A se vedea Hotărârea din 20 octombrie 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, punctul 32).

b) *Principiul efectivității*

99. În urma Tratatului de la Lisabona, au apărut două ramuri ale efectivității protecției juridice: efectivitatea ca una dintre cerințele duale ale autonomiei procedurale a statelor membre și efectivitatea ca drept fundamental la o cale de atac juridică efectivă în temeiul articolului 47 din cartă.

100. Încă se dezbate modul exact în care cele două tipuri de „efectivitate” sunt legate unul de celălalt⁶³. Cu toate acestea, în practică nu vedem ce ar adăuga de fapt articolul 47 din cartă, în domeniul căilor de atac *judiciare*, la ceea ce nu a fost (sau mai degrabă nu ar fi putut fi, în cazul în care o astfel de întrebare ar apărea vreodată) o componentă a principiului efectivității. Așa ar fi cu siguranță dacă acestea din urmă ar preveni apariția unei situații în care executarea unei pretenții izvorâte din dreptul Uniunii ar deveni *imposibilă* sau *excesiv de dificilă*. Se poate reitera că ambele erau în mod obișnuit aplicabile doar în cadrul sferei dreptului Uniunii, în raport cu o cerere concretă bazată pe dreptul Uniunii.

101. Oricum ar fi, s-ar părea că, de la intrarea în vigoare a cartei, articolul 47 s-a dezvoltat într-un mod mai robust⁶⁴. Din examinarea jurisprudenței Curții ar rezulta într-adevăr că articolul 47 din cartă prevede în prezent un standard mai înalt decât principiul efectivității. Aspectul în ce măsură această împrejurare își are rădăcinile în textul articolului 47 din cartă și în ce măsură este o consecință simplă și naturală a jurisprudenței post-Lisabona, mai recentă, care se axează și se dezvoltă pe baza aceluși articol, poate fi lăsat pe seama dezbaterilor academice. Aspectele esențiale din cadrul acestei jurisprudențe pot fi rezumate după cum urmează.

102. În contextul principiului efectivității ca limită a autonomiei procedurale a statelor membre, Curtea a statuat că nu este necesar ca, în orice condiții, instanțele să poată *modifica* decizia în ceea ce privește fondul și faptele⁶⁵. Jurisprudența Curții arată de asemenea că procedura de control juridic limitată doar la aprecierea anumitor aspecte de fapt nu face întotdeauna imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii⁶⁶. Ceea ce este important este ca procedura națională de control juridic „să permită totuși instanței sesizate cu o acțiune în anularea unei astfel de decizii să aplice efectiv, în cadrul controlului legalității acesteia, principiile și normele relevante de drept al Uniunii”⁶⁷. Întinderea și intensitatea controlului juridic impuse de principiul efectivității depind de conținutul și natura principiilor și normelor relevante ale dreptului UE puse în aplicare prin decizia națională contestată⁶⁸.

103. Obligația de a efectua o revizuire mai cuprinzătoare, inclusiv o examinare a faptelor și a fondului unei decizii, devine mai evidentă, în conformitate cu cerințele prevăzute la articolul 47 din cartă, dacă o astfel de examinare este relevantă, ținând seama în mod corespunzător de circumstanțele cauzei în discuție. Într-adevăr, privind în special dreptul de *acces la instanțele judecătorești*, Curtea a reținut că,

63 A se vedea de exemplu Prechal, S., și Widdershoven, R., „Redefining the Relationship between «Rewe-effectiveness» and Effective Judicial Protection”, *Review of European Administrative Law*, 2011, vol. 4, 2011, p. 31-50, p. 46.

64 A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, punctul 49 și următoarele), precum și Concluziile avocatului general Campos Sánchez-Bordona prezentate în cauza Connexion Taxi Services (C-171/15, EU:C:2016:506, punctul 65 și următoarele).

65 În special, similar examinării actelor Uniunii de către instanțele competente, în situația în care o autoritate este chemată să efectueze evaluări complexe, prin urmare se bucură de o largă putere de apreciere. A se vedea Hotărârea din 21 ianuarie 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, punctele 34 și 35).

66 A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punctul 58), în care instanța de trimitere a subliniat sfera deosebit de limitată a revizuirii aspectelor factuale relevante constatate de autoritatea administrativă.

67 Hotărârea din 6 octombrie 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punctul 58). A se vedea de asemenea Hotărârea din 21 ianuarie 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, punctele 30, 35 și 36), precum și Hotărârea din 9 iunie 2005, HLH Warenvertrieb și Orthica (C-211/03, C-299/03 și C-316/03-C-318/03, EU:C:2005:370, punctele 75-79).

68 A se vedea în acest sens, considerându-se insuficient, în domeniul achizițiilor publice, un control juridic limitat la verificarea comportamentului arbitrar, Hotărârea din 11 decembrie 2014, Croce Amica One Italia (C-440/13, EU:C:2014:2435, punctele 40 și 45), și Hotărârea din 18 iunie 2002, HI (C-92/00, EU:C:2002:379, punctele 59-64). A se vedea în același domeniu, în ceea ce privește controlul juridic cu privire la caracterul rezonabil, Concluziile avocatului general Campos Sánchez-Bordona prezentate în cauza Connexion Taxi Services (C-171/15, EU:C:2016:506, punctul 65 și următoarele).

„pentru ca o «instanță judecătorească» să poată decide cu privire la contestarea unor drepturi și obligații care rezultă din dreptul Uniunii în conformitate cu articolul 47 din cartă, se impune ca aceasta să fie competentă să examineze *toate aspectele de fapt și de drept pertinente pentru litigiul cu care este sesizată*”⁶⁹. În contextul revizuirii acțiunii administrative, Curtea a statuat de asemenea că cerința privind imparțialitatea prevăzută la al doilea paragraf al articolului 47 prevede ca „decizia unei autorități administrative care nu îndeplinește ea însăși condițiile de independență și de imparțialitate să fie supusă controlului ulterior al unui organ jurisdicțional, care trebuie să aibă în special competența de a examina *toate problemele pertinente*”⁷⁰.

104. Respectarea dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă trebuie, așadar, să fie examinată în raport cu contextul specific și circumstanțele aferente unui caz, „inclusiv natura actului în cauză, contextul adoptării sale și normele juridice care reglementează materia respectivă”⁷¹. Prin urmare, având în vedere normele specifice din dreptul Uniunii și natura specifică a drepturilor și a intereselor în discuție, Curtea a insistat pe necesitatea unui control jurisdicțional deplin al legalității deciziei, în fapt și în drept, în special în cazul în care instrumentele în litigiu conțineau deja anumite norme procedurale armonizate⁷².

105. În sfârșit, o altă sursă generală de inspirație⁷³ ar fi jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în care se interpretează articolul 6 și articolul 13 din CEDO. În conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la articolul 6 din CEDO, caracterul suficient al controlului jurisdicțional aflat la îndemâna reclamantului este evaluat cu privire la competențele organului judiciar în cauză și la factori cum ar fi: „(a) obiectul deciziei atacate, în special dacă este sau nu în cauză un aspect care necesită cunoștințe specializate sau experiență profesională și dacă aceasta a implicat exercitarea puterii de apreciere a autorităților administrative și, dacă da, în ce măsură; (b) modalitatea în care s-a ajuns la respectiva decizie, în special garanțiile procedurale în cadrul procedurii în fața organismului competent; și (c) conținutul litigiului, inclusiv motivele de apel concrete și cele aflate la nivel de intenție”⁷⁴.

106. Este poate util să subliniem faptul că, luând în considerare acești factori, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a declarat în mai multe rânduri că respectivul control jurisdicțional disponibil în dreptul englez era suficient⁷⁵. Cu toate acestea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat încălcări ale articolului 6 alineatul (1) din CEDO în cazul în care instanța de control judiciar a fost

69 Hotărârea din 6 noiembrie 2012, Otis și alții (C-199/11, EU:C:2012:684, punctul 49). Sublinierea noastră. A se vedea de asemenea Hotărârea din 17 decembrie 2015, Imtech Marine Belgium (C-300/14, EU:C:2015:825, punctul 38).

70 Hotărârea din 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punctul 55). Sublinierea noastră.

71 A se vedea de exemplu Hotărârea din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 102), Hotărârea din 9 februarie 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, punctul 33), sau Hotărârea din 26 iulie 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punctul 41).

72 A se vedea de exemplu în domeniul azilului Hotărârea din 28 iulie 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punctele 56, 57 și 61). A se vedea în continuare de exemplu Reneman, M., *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Hart Publishing, Oxford, 2014.

73 Într-adevăr numai pentru inspirație, deoarece domeniul de aplicare al articolului 47 din cartă ar părea să fie mai amplu decât articolul 6 paragraful 1 din CEDO (limitat la drepturile și obligațiile cu caracter civil sau acuzațiile de natură penală) și decât articolul 13 din CEDO (limitat la drepturile și libertățile acordate în temeiul convenției).

74 Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 21 iulie 2011, Sigma Rado Television Ltd împotriva Cipru (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, punctul 154 și jurisprudența citată).

75 A se vedea ca exemplu Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 22 noiembrie 1995, Bryan împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1995:1122JUD001917891, punctele 44-47), Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 27 octombrie 2009, Crompton împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, punctele 78 și 79), și Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 20 octombrie 2015, Facia Ali împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, punctul 79 și următoarele). În ceea ce privește articolul 13 din CEDO, a se vedea Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 7 iulie 1989, Soering împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, punctele 121 și 124), precum și Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 30 octombrie 1991, Vilvarajah și alții împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, punctele 122-127).

împiedicată să stabilească problema centrală în litigiu sau în cazul în care instanțele naționale consideră că sunt obligate să respecte constatările anterioare ale organelor administrative care au fost decisive pentru rezultatul cauzelor deduse judecării, fără a examina problemele în mod independent⁷⁶.

107. Două aspecte (interconectate) merită subliniate în loc de concluzie: primul, cea mai bună generalizare care rezultă din jurisprudență privind domeniul de aplicare și profunzimea examinării este mai degrabă laconică: depinde de mai mulți factori. Depinde de natura specială a drepturilor ce izvorăsc din legislația Uniunii astfel cum a fost stabilită de reglementările Uniunii în discuție, analizate într-un context dat, legat de obiectul litigiului. În al doilea rând, cu cât este mai armonizat standardul (procedural) la nivelul dreptului Uniunii însuși, cu atât mai profundă va trebui probabil să fie examinarea la nivel național. În schimb, la fel ca în multe alte domenii ale dreptului Uniunii, cu cât sunt prevederile legislației Uniunii referitoare la o chestiune mai puțin explicite, cu atât este mai mare marja de manevră acordată statelor membre în definirea modului în care este asigurată protecția jurisdicțională.

3. Protecția jurisdicțională efectivă și articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38

108. Care sunt atunci drepturile specifice acordate de dreptul Uniunii aplicabil în prezenta cauză? Astfel cum s-a reținut în hotărârea pronunțată în cauza Rahman, articolul 3 alineatul (2) acordă statelor membre o marjă largă de apreciere⁷⁷. Marja de apreciere nu este totuși nelimitată. Comisia a subliniat în mod întemeiat că o astfel de putere de apreciere privește alegerea factorilor și a condițiilor adoptate de statele membre în conformitate cu obligația lor de a adopta dispoziții naționale pentru a furniza un regim care să faciliteze intrarea și șederea membrilor familiei extinse. Această marjă de apreciere se extinde de asemenea la aprecierea concretă a faptelor pertinente pentru a stabili dacă sunt îndeplinite aceste condiții.

109. Cu toate acestea, marjă de apreciere nu înseamnă „cutie neagră”. Potrivit jurisprudenței Curții, chiar dacă autoritățile competente dispun de o marjă de apreciere, controlul jurisdicțional trebuie să verifice dacă decizia se întemeiază pe o bază faptică suficient de solidă și dacă aceasta respectă garanțiile procedurale⁷⁸. Pentru a stabili dacă limitele marjei de apreciere stabilite de Directiva 2004/38 au fost respectate, instanțele naționale trebuie să fie în măsură să evalueze toate aspectele procedurale, precum și elementele materiale ale deciziei, inclusiv faptele pe care se întemeiază⁷⁹.

110. Din nou, Hotărârea Rahman a furnizat deja indicații puternice sub acest aspect: o persoană care formulează o cerere în temeiul articolului 3 alineatul (2) „are dreptul ca o instanță să verifice dacă legislația națională și modul în care aceasta a fost aplicată nu au depășit limitele marjei de apreciere stabilite de directiva menționată”⁸⁰. Într-adevăr, deși directiva lasă o marjă de apreciere considerabilă, trebuie să fie posibil ca instanțele naționale să verifice compatibilitatea unei decizii naționale cu obligațiile prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din directivă.

76 Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 28 mai 2002, Kingsley împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2002:0528JUD003560597, punctele 32-34), Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 14 noiembrie 2006, Tsfayo împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, punctele 46-49). În ceea ce privește articolul 13 din CEDO, a se vedea Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 27 septembrie 1999, Smith și Grady împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1999:0927JUD003398596, punctele 135-139), și Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 8 iulie 2003, Hatton și alții împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, punctele 140 și 142).

77 A se vedea mai sus punctele 53-55 din prezentele concluzii.

78 A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 aprilie 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punctele 45 și 46).

79 În acest sens, a se vedea Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punctul 78).

80 Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 66), Hotărârea din 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu și alții (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punctele 100-103), și Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 25), cu trimitere la Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld și alții (C-72/95, EU:C:1996:404, punctul 56).

111. Elementele care trebuie să fie disponibile pentru control jurisdicțional care decurg din articolul 3 alineatul (2) din această directivă sunt, în afară de cerința de facilitare, în esență canalizate pe trei direcții: decizia care urmează a fi examinată trebuie să fie rezultatul unei *examinări amănunțite* (i) care, în mod logic, trebuie să se reflecte în motivele oferite pentru o potențială *justificare a refuzului acordării dreptului de intrare sau ședere* (ii). În plus, această analiză trebuie să fie realizată pe baza *situației personale*, care include relația cu cetățeanul Uniunii și situația de dependență (iii).

112. Toate aceste elemente trebuie să fie revizuite de o instanță. O instanță națională trebuie să aibă competența de a proceda, în cazul în care consideră necesar, la verificarea faptelor esențiale care servesc drept temei al deciziei administrative⁸¹. Trebuie să fie posibil să se analizeze dacă motivele invocate de administrație corespund pe deplin criteriilor stabilite de dreptul național, în limitele impuse de Directiva 2004/38. Trebuie de asemenea să fie posibil să se analizeze caracterul suficient și adecvat al motivelor invocate. În special, trebuie să fie posibil să se aprecieze dacă situația personală specifică relevantă pentru criteriile pertinente a fost examinată în mod corespunzător.

113. Pe de altă parte, în măsura în care toate aceste elemente pot fi revizuite și orice decizie administrativă care încalcă cerințele respective poate fi anulată, o cale de atac eficientă în temeiul articolului 47 din cartă nu implică, în opinia noastră, capacitatea instanței de control jurisdicțional de a examina probe noi. Și nici nu impune acestuia să stabilească elemente de fapt care nu au fost prezentate în fața autorității administrative sau să aibă competența de a înlocui imediat decizia administrativă cu propria hotărâre.

114. Revine instanței de trimitere, singura competentă să interpreteze dreptul național, sarcina de a stabili dacă și în ce măsură sistemul de reexaminare în discuție în litigiul principal corespunde acestor cerințe.

4. Concluzie intermediară

115. În lumina considerațiilor de mai sus, apreciem că trebuie să se răspundă la a patra întrebare preliminară în sensul că articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 trebuie interpretat în sensul că impune existența unui control jurisdicțional efectiv asupra deciziilor prin care se refuză intrarea sau șederea membrilor familiei extinse, în conformitate cu articolul 47 din cartă. Este de competența instanței naționale să verifice dacă sistemul de control judiciar disponibil în temeiul dreptului național este conform cu această cerință.

V. Concluzie

116. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London (United Kingdom) [Tribunalul Superior (Camera pentru imigrație și azil), Londra (Regatul Unit)] după cum urmează:

- Articolul 21 alineatul (1) și articolul 45 TFUE trebuie interpretate în sensul că, în cazul în care un cetățean al Uniunii și-a creat sau și-a consolidat viața de familie în timpul exercitării dreptului de ședere în alt stat membru, regimul de facilitare prevăzut la articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor

⁸¹ Dorim să subliniem că aceasta înseamnă pur și simplu că elementele de fapt stabilite de autoritatea administrativă nu pot fi *complet* excluse de la controlul jurisdicțional. Categoria, în ceea ce privește motivele admisibile în cadrul sistemelor naționale de contencios administrativ, în care se încadrează un astfel de element și nivelul la care va fi evaluat (cum ar fi greșita apreciere a faptelor, eroarea vădită de apreciere, denaturarea probelor) reprezintă de asemenea o chestiune care ține de dreptul național. Pentru o analiză comparativă a diferitor sisteme naționale de control jurisdicțional, a se vedea de exemplu Schwarze, J., *Droit administrative européen*, ediția a doua, Bruylant, 2009, p. 274-311.

64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE este aplicabil prin analogie partenerului cu care cetățeanul Uniunii are o relație durabilă, la întoarcerea cetățeanului Uniunii în statul său membru de origine. În consecință, acest stat membru trebuie să faciliteze, în sensul articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38, în conformitate cu legislația sa internă, intrarea și șederea partenerului cu care cetățeanul Uniunii are o relație durabilă, atestată corespunzător.

- În cazul în care un cetățean al Uniunii se întoarce în statul său membru de origine după ce și-a exercitat dreptul de ședere într-un alt stat membru în care și-a creat sau și-a consolidat viața sa de familie cu un partener cu care are o relație durabilă, atestată corespunzător, articolul 21 alineatul (1) și articolul 45 din TFUE prevăd că, atunci când ia decizii privind intrarea și șederea respectivului partener, statul membru de origine al cetățeanului Uniunii trebuie să efectueze o examinare amănunțită a situației lor personale și să justifice refuzul acordării dreptului de intrare sau ședere, în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38.
- Articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2004/38 trebuie interpretat în sensul că impune existența unui control jurisdicțional efectiv asupra deciziilor prin care se refuză intrarea sau șederea membrilor familiei extinse, în conformitate cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Este de competența instanței naționale să verifice dacă sistemul de control judiciar disponibil în temeiul dreptului național este conform cu această cerință.