

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

17 septembrie 2009*

În cauza C-242/06,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Raad van State (Țările de Jos), prin decizia din 11 mai 2006, primită de Curte la 29 mai 2006, în procedura

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

împotriva

T. Sahin,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul P. Jann, președinte de cameră, domnii M. Ilešič, A. Tizzano, E. Levits și J.-J. Kasel (raportor), judecători,

* Limba de procedură: olandeza.

avocat general: domnul M. Poiares Maduro,
grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 17 decembrie 2008,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru domnul Sahin, de D. Schaap, avocat;

- pentru guvernul olandez, de doamnele H. G. Sevenster, C. Wissels și M. de Mol, în calitate de agenți;

- pentru guvernul german, de doamna C. Schulze-Bahr, precum și de domnii M. Lumma și J. Möller, în calitate de agenți;

- pentru guvernul italian, de domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de doamna W. Ferrante, avvocato dello Stato;

- pentru guvernul cipriot, de domnul D. Lysandrou, în calitate de agent;

- pentru guvernul Regatului Unit, de domnul T. Ward, barrister;

- pentru Comisia Comunităților Europene, de doamna S. Boelaert și de domnul M. van Beek, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 13 din Decizia nr. 1/80 a Consiliului de asociere din 19 septembrie 1980 privind dezvoltarea asocierii (denumită în continuare „Decizia nr. 1/80”). Consiliul de asociere a fost creat prin Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, semnat la 12 septembrie 1963 la Ankara de Republica Turcia, pe de o parte, precum și de statele membre ale CEE și de Comunitate, pe de altă parte, și care a fost încheiat, aprobat și confirmat în numele acesteia din urmă prin Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 10, denumit în continuare „acordul de asociere”)

- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Sahin, pe de o parte, și Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (ministrul imigrării și integrării, denumit în continuare „Minister”), pe de altă parte, cu privire la obligația impusă resortisanților turci de a plăti taxe fiscale pentru ca solicitările de obținere a unui permis de ședere sau de prelungire a valabilității unui asemenea permis formulate de aceștia să fie examinate.

Cadrul juridic

Reglementarea comunitară

Asocierea CEE-Turcia

— Acordul de asociere

- ³ Conform articolului 2 alineatul (1), acordul de asociere are drept scop să promoveze consolidarea continuă și echilibrată a relațiilor comerciale și economice între părțile contractante, inclusiv în domeniul forței de muncă, prin realizarea treptată a liberei circulații a lucrătorilor (articolul 12 din acordul de asociere), ca și prin eliminarea restricțiilor privind libertatea de stabilire (articolul 13 din acordul menționat) și libera prestare a serviciilor (articolul 14 din același acord), pentru a îmbunătăți nivelul de trai al poporului turc și pentru a facilita ulterior aderarea Republicii Turcia la Comunitate (al patrulea considerent al preambulului și articolul 28 din acest acord).
- ⁴ În acest scop, acordul de asociere cuprinde o etapă pregătitoare, ce permite Republicii Turcia să își consolideze economia cu ajutorul Comunității (articolul 3 din acest acord), o etapă tranzitorie, pe parcursul căreia se asigură instituirea treptată a unei uniuni vamale și apropierea politicilor economice (articolul 4 din respectivul acord), și o etapă definitivă, care se bazează pe uniunea vamală și presupune consolidarea coordonării politicilor economice ale părților contractante (articolul 5 din același acord).

5 Articolul 6 din acordul de asociere are următorul conținut:

„Pentru a asigura punerea în aplicare și dezvoltarea treptată a regimului de asociere, părțile contractante se întrunesc în cadrul unui consiliu de asociere care acționează în limitele atribuțiilor pe care i le conferă acordul.” [traducere neoficială]

6 Potrivit articolului 8 din acordul de asociere, cuprins în titlul II din acesta, denumit „Punerea în aplicare a etapei tranzitorii”:

„Pentru realizarea obiectivelor enunțate la articolul 4, Consiliul de asociere stabilește, înainte de începutul etapei tranzitorii și în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 1 din protocolul provizoriu, condițiile, normele și ritmul de punere în aplicare a dispozițiilor din domeniile prevăzute de Tratatul de instituire a Comunității, care urmează să fie luate în considerare, în special cele menționate în prezentul titlu, precum și orice clauză de salvagardare care s-ar dovedi utilă.” [traducere neoficială]

7 Articolele 12-14 din acordul de asociere sunt de asemenea cuprinse în titlul II din acesta, în cadrul capitolului 3, intitulat „Alte dispoziții cu caracter economic”.

8 Articolul 12 prevede:

„Părțile contractante convin să se inspire din articolele [39 CE], [40 CE] și [41 CE] pentru a realiza treptat libera circulație a lucrătorilor între acestea.” [traducere neoficială]

9 Articolul 13 prevede:

„Părțile contractante convin să se inspire din articolele [43 CE]-[46 CE] inclusiv și din articolul [48 CE] pentru a elimina în relațiile dintre ele restricțiile privind libertatea de stabilire.” [traducere neoficială]

10 Articolul 14 indică:

„Părțile contractante convin să se inspire din articolele [45 CE], [46 CE] și din articolele [48 CE]-[54 CE] inclusiv pentru a elimina în relațiile dintre ele restricțiile privind libera prestare a serviciilor.” [traducere neoficială]

11 Potrivit articolului 22 alineatul (1) din acordul de asociere:

„Pentru realizarea obiectivelor stabilite de acord și în cazurile prevăzute de acesta, Consiliul de asociere dispune de putere de decizie. Fiecare dintre cele două părți are obligația de a lua măsurile impuse de executarea deciziilor adoptate. [...]” [traducere neoficială]

— Protocolul adițional

12 Protocolul adițional, semnat la 23 noiembrie 1970 la Bruxelles și încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului

din 19 decembrie 1972 (JO L 293, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 37, denumit în continuare „protocolul adițional”), care, potrivit articolului 62, face parte integrantă din acordul de asociere, stabilește, la articolul 1, condițiile, modalitățile și ritmurile de realizare a etapei tranzitorii vizate la articolul 4 din acordul amintit.

- 13 Protocolul adițional cuprinde un Titlu II, denumit „Circulația persoanelor și a serviciilor”, în cadrul căruia capitolul I privește „[l]ucrătorii”, iar capitolul II este consacrat „[d]reptului de stabilire, serviciilor și transporturilor”.
- 14 Articolul 36 din protocolul adițional, care face parte din capitolul I, prevede că libera circulație a lucrătorilor între statele membre ale Comunității și Turcia se va realiza treptat, în conformitate cu principiile enunțate la articolul 12 din acordul de asociere, între sfârșitul celui de al doisprezecelea an și sfârșitul celui de al douăzeci și doilea an de la data intrării în vigoare a acestuia, iar Consiliul de asociere va decide cu privire la modalitățile necesare în acest scop.
- 15 Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional, care face parte din capitolul II al titlului II menționat, are următorul cuprins:

„(1) Părțile contractante se abțin să introducă în relațiile dintre ele noi restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.” [traducere neoficială]

16 Articolul 59 din același protocol adițional prevede:

„În domeniile acoperite de prezentul protocol, Turcia nu poate beneficia de un tratament mai favorabil decât cel pe care statele membre și-l acordă reciproc în temeiul Tratatului de instituire a Comunității.” [traducere neoficială]

— Decizia nr. 1/80

17 La 19 septembrie 1980, Consiliul de asociere, instituit prin acordul de asociere și alcătuit, pe de o parte, din membri ai guvernelor statelor membre, ai Consiliului Uniunii Europene, precum și ai Comisiei Comunităților Europene și, pe de altă parte, din membri ai guvernului turc, a adoptat Decizia nr. 1/80.

18 Articolul 6 din această decizie este cuprins în capitolul II (intitulat „Dispoziții sociale”) secțiunea 1 (referitoare la „Aspecte privind angajarea în muncă și libera circulație a lucrătorilor”). Alineatul (1) al articolului 6 este redactat astfel:

„Sub rezerva dispozițiilor articolului 7, referitor la accesul liber la încadrarea în muncă a membrilor familiei sale, lucrătorul turc care este încadrat pe piața legală a muncii dintr-un stat membru:

— are dreptul, în acest stat membru, după un an în care a fost încadrat în muncă în mod legal, la reînnoirea permisului său de muncă la același angajator, dacă acesta dispune de un loc de muncă;

- are dreptul, în acest stat membru, după trei ani în care a fost încadrat în muncă în mod legal și sub rezerva priorității ce trebuie acordată lucrătorilor din statele membre ale Comunității, să accepte o altă ofertă din partea unui angajator, la alegerea sa, făcută în condiții obișnuite și înregistrată la serviciile de ocupare a forței de muncă din acest stat membru, în cadrul aceleiași profesii;

- beneficiază, în acest stat membru, după patru ani în care a fost încadrat în muncă în mod legal, de accesul liber la orice activitate salariată, la alegerea sa.” [traducere neoficială]

19 Articolul 13 din Decizia nr. 1/80, care face parte din aceeași secțiune 1, prevede:

„Statele membre ale Comunității și Turcia nu pot introduce noi restricții privind condițiile de acces la încadrarea în muncă a lucrătorilor și a membrilor familiei lor care se găsesc pe teritoriul propriu în situație de ședere legală și acces pe piața muncii.” [traducere neoficială]

20 Potrivit articolului 30, Decizia nr. 1/80 a intrat în vigoare la 1 iulie 1980. Cu toate acestea, în conformitate cu articolul 16 din decizie, prevederile secțiunii 1 din capitolul II sunt aplicabile cu începere de la 1 decembrie 1980.

Directiva 68/360/CEE

21 Articolul 9 alineatul (1) din Directiva 68/360/CEE a Consiliului din 15 octombrie 1968 privind desființarea restricțiilor de circulație și de ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora (JO L 257, p. 13) prevedea:

„Documentele de ședere acordate resortisanților unui stat membru al CEE [...] se eliberează și se reînnoiesc în mod gratuit sau contra plății unei sume al cărei quantum nu poate depăși taxele și impunerile stabilite pentru eliberarea cărților de identitate pentru cetățenii proprii.” [traducere neoficială]

- 22 Directiva 68/360 a fost abrogată, cu începere de la 30 aprilie 2006, prin Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO L 158, p. 77 și rectificări în JO 2004, L 229, p. 35, JO 2005, L 197, p. 34, și JO 2007, L 204, p. 28, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

Directiva 2004/38

- 23 Potrivit articolului 8 din Directiva 2004/38, pentru perioade de ședere ce depășesc trei luni, statele membre pot cere cetățenilor Uniunii Europene să se înregistreze la autoritățile competente de la locul de reședință, formalitate atestată prin eliberarea în acest sens a unui certificat de înregistrare. Tot astfel, în temeiul articolului 9 din aceeași directivă, statele membre pot prevedea obligația membrilor de familie ai unui cetățean al Uniunii care nu sunt resortisanți comunitari de a fi titulari ai unui permis de ședere, în cazul în care perioada planificată de ședere depășește trei luni. Nerespectarea obligației de a solicita un permis de ședere poate face persoana respectivă pasibilă de sancțiuni nediscriminatorii și proporționale. Potrivit articolului 11 alineatul (1) din directivă, permisul de ședere este valabil timp de cinci ani de la data eliberării sau pe perioada prevăzută de ședere a cetățeanului Uniunii, în cazul în care această perioadă este mai mică de cinci ani.

24 Articolul 25 din Directiva 2004/38, intitulat „Dispoziții generale privind documentele de ședere”, are următorul cuprins:

„(1) Deținerea certificatului de înregistrare menționat la articolul 8, a unui document care dovedește depunerea unei cereri pentru eliberarea permisului de ședere pentru un membru al familiei, a unui permis de ședere sau a unui permis de ședere permanentă nu poate în niciun caz să constituie o condiție prealabilă pentru exercițiul unui drept sau îndeplinirea unei formalități administrative, calitatea de beneficiar al drepturilor putând fi dovedită prin orice alt mijloc de probă.

(2) Orice document menționat la alineatul (1) se eliberează gratuit sau contra plății unei taxe al cărei quantum nu îl poate depăși pe cel al taxei impuse resortisanților [naționali] pentru eliberarea unor documente similare.”

Reglementarea națională

25 Potrivit indicațiilor din decizia de trimitere, la 1 decembrie 1980, dată la care au intrat în vigoare în privința Regatului Țărilor de Jos dispozițiile în materia încadrării în muncă și a liberei circulații a lucrătorilor prevăzute de Decizia nr. 1/80 – între care se numără articolul 13 –, acest stat membru nu solicita plata taxelor fiscale pentru o cerere de obținere a unui permis de ședere și nici nu percepea astfel de impuneri în cazul unei cereri de prelungire a valabilității unui asemenea permis.

26 Numai după intrarea în vigoare, la 1 aprilie 2001, a Legii de revizuire generală a Legii străinilor (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) din 23 noiembrie 2000 (Stb. 2000, nr. 495, denumită în continuare „Vw 2000”), a Decretului privind străinii din 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000, Stb. 2000, nr. 497), precum și a

Regulamentului privind străinii (Voorschrift Vreemdelingen) a fost instituită obligația străinilor de a plăti taxe fiscale pentru examinarea unei cereri de obținere a permisului de ședere.

27 În plus, în temeiul unei modificări a Regulamentului privind străinii, aplicabilă de la 1 mai 2002, perceperea unor asemenea taxe fiscale a fost prevăzută și în cazul cererii de prelungire a valabilității permisului de ședere. Cu această ocazie, a fost mărit cuantumul taxelor percepute.

28 Potrivit articolului 24 alineatul 2 din Vw 2000, neplata taxelor aferente cererii de obținere a unui permis de ședere în termenul stabilit are ca efect imposibilitatea examinării cererii de către autoritatea competentă. În plus, taxele achitate nu se restituie în cazul respingerii cererii.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

29 Din decizia de trimitere reiese că domnul Sahin este un resortisant turc care a obținut, la 13 iulie 2000, o autorizație provizorie de ședere, în temeiul căreia a intrat pe teritoriul olandez la 12 septembrie 2000.

30 La 2 octombrie 2000, în perioada în care se afla în mod legal în Țările de Jos, domnul Sahin a formulat o cerere de obținere a unui permis de ședere pentru a putea trăi alături de soția sa, cetățean olandez.

- 31 La 14 decembrie 2000, Minister i-a acordat un astfel de permis de ședere, valabil până la 2 octombrie 2001. Această autorizație nu includea nicio restricție cu privire la exercitarea unei activități profesionale.
- 32 La cererea domnului Sahin, la 28 septembrie 2001, Minister a prelungit valabilitatea permisului său de ședere până la 2 octombrie 2002.
- 33 Cu toate acestea, domnul Sahin nu a solicitat o nouă prelungire a valabilității permisului decât la 10 februarie 2003.
- 34 La 23 aprilie 2003, în temeiul reglementării olandeze, Minister a refuzat să examineze această ultimă cerere, pentru motivul că domnul Sahin nu ar fi plătit taxele fiscale aferente, în valoare de 169 de euro.
- 35 După ce a achitat totuși suma menționată, însă ulterior expirării termenului prevăzut în acest sens, la 26 mai 2003, domnul Sahin a formulat o reclamație împotriva deciziei adoptate de Minister la 23 aprilie 2003, reclamație respinsă de acesta din urmă ca neîntemeiată la 20 aprilie 2004.
- 36 La 16 mai 2004, domnul Sahin a formulat acțiune împotriva acestei din urmă decizii la Rechtbank 's-Gravenhage, în temeiul articolului 13 din Decizia nr. 1/80. Instanța a admis acțiunea prin Hotărârea din 5 august 2004 și a anulat decizia Minister din 20 aprilie 2004, dispunând adoptarea unei noi decizii de către autoritatea menționată.

- 37 La 17 septembrie 2004, Minister a respins din nou reclamația domnului Sahin ca nefondată.
- 38 Prin Hotărârea din 30 mai 2005, Rechtbank 's-Gravenhage a admis acțiunea formulată de domnul Sahin la 15 octombrie 2004 împotriva acestei a doua decizii de respingere adoptată de Minister, considerând că obligația impusă reclamantului – de a plăti taxele fiscale cu ocazia prezentării cererii de prelungire a valabilității permisului de ședere în Țările de Jos – era contrară articolului 13 din Decizia nr. 1/80.
- 39 În susținerea apelului declarat împotriva hotărârii menționate la Raad van State, Minister susține că instanța de fond a greșit atunci când a considerat că situația domnului Sahin intră sub incidența articolului 13 menționat.
- 40 Potrivit Raad van State, domnul Sahin nu a plătit la termen taxele fiscale datorate, astfel încât, în temeiul dreptului național, Minister era obligat să nu examineze cererea formulată.
- 41 Este cert că, între 14 decembrie 2000 și 2 octombrie 2002, domnul Sahin se afla în situație de ședere legală pe teritoriul Țărilor de Jos, în sensul reglementării naționale, întrucât, pe parcursul întregii perioade menționate, a deținut un permis de ședere valabil. În cursul aceleiași perioade, domnul Sahin avea totodată dreptul să exercite o activitate profesională pe teritoriul olandez. Astfel, începând cu luna martie 2001, persoana interesată a ocupat o serie de locuri de muncă, fără a activa însă fără întrerupere mai mult de un an în serviciul aceluiași angajator, astfel încât nu se poate prevala de drepturile prevăzute la articolul 6 din Decizia nr. 1/80.
- 42 Prin urmare, se ridică întrebarea dacă vreo altă dispoziție edictată în cadrul asocierii CEE-Turcia se opune aplicării legislației olandeze privind obligația de a plăti taxe fiscale

pentru a obține un permis de ședere și refuzului Minister de a examina cererea formulată în acest sens în cazul neplății acestor taxe.

- 43 Instanța de trimitere evidențiază în acest context că domnul Sahin nu a formulat o cerere de prelungire a permisului de ședere decât la 10 februarie 2003, cu alte cuvinte, după expirarea termenului de valabilitate a permisului, astfel încât, în aplicarea dreptului național, nu se mai afla în situație de ședere legală în perioada dintre 2 octombrie 2002 și 10 februarie 2003 și nu mai avea dreptul să exercite o activitate salariată pe teritoriul olandez atât timp cât cererea respectivă nu fusese soluționată. Prin urmare, potrivit instanței menționate, încadrarea în muncă a domnului Sahin în această perioadă a fost, din punctul de vedere al dreptului olandez, ilegală.
- 44 În schimb, îndată după introducerea cererii de prelungire a valabilității permisului de ședere de către domnul Sahin, mai exact de la 10 februarie 2003, șederea sa în Țările de Jos trebuia, potrivit dreptului olandez, să fie considerată ca redevinind legală. Pe de altă parte, întrucât solicitarea tardivă a fost înaintată în termenul rezonabil de șase luni după ce șederea legală încetase, cererea trebuie examinată din perspectiva condițiilor naționale impuse pentru prelungirea șederii, și nu prin prisma condițiilor prevăzute în vederea primei admiteri pe teritoriul olandez.
- 45 În speță, este important să se stabilească în special dacă un resortisant turc care se găsește în una dintre situațiile descrise la punctele 29-44 din prezenta hotărâre poate să se prevaleze în mod util de prevederile articolului 13 din Decizia nr. 1/80. În plus, deși este neîndoielnic că reglementarea în cauză în acțiunea principală trebuie să fie considerată „nouă” în sensul articolului menționat, dat fiind că are drept consecință agravarea situației resortisanților turci în raport cu situația care rezulta din normele care le erau aplicabile la data intrării în vigoare a articolului 13 în privința Regatului Țărilor de Jos, rămâne totuși de stabilit dacă toate constrângerile impuse resortisanților turci se încadrează în noțiunea de „restricții” în sensul articolului citat, având în vedere în principal faptul că valoarea taxelor percepute în temeiul cererii formulate depășește cu mult cuantumul impus cetățenilor comunitari și membrilor de familie ai acestora.

46 În aceste condiții, Raad van State a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) a) În lumina punctelor 81 și 84 din Hotărârea Curții din 21 octombrie 2003, Abatay și alții (C-317/01 și C-369/01, Rec., p. I-12301), articolul 13 din Decizia nr. 1/80 [...] trebuie interpretat în sensul că un cetățean străin, resortisant al Republicii Turcia, care a respectat normele aplicabile în materia primei admiteri și a șederii pe teritoriul și care, între 14 septembrie 2000 și 2 octombrie 2002, a exercitat în mod legal o activitate profesională în temeiul unor contracte de muncă încheiate cu diferiți angajatori, dar care nu a solicitat la termen prelungirea duratei de valabilitate a permisului său de ședere, astfel încât la expirarea acestuia și la data înaintării cererii de prelungire nu se mai afla, potrivit dreptului național, în situație de ședere legală și nu mai era, prin urmare, autorizat să exercite o activitate remunerată în statul gazdă, poate invoca această dispoziție?
- b) Răspunsul la prima întrebare litera a) diferă dacă cererea formulată de cetățeanul străin în afara termenelor prevăzute, însă înregistrată nu mai târziu de șase luni de la expirarea perioadei de valabilitate a permisului de ședere, deși este considerată, potrivit dreptului național, drept o cerere de acordare a unui prim permis de ședere, se examinează din perspectiva condițiilor impuse pentru autorizarea continuării șederii și dacă cetățeanului străin i se permite să aștepte pe teritoriul țării gazdă luarea unei decizii cu privire la cererea respectivă?
- 2) a) Termenul «restricție» de la articolul 13 din Decizia nr. 1/80 trebuie interpretat în sensul că include obligația de plată a taxelor fiscale în cadrul examinării unei cereri de prelungire a perioadei de valabilitate a unui permis de ședere, impusă unui resortisant al Republicii Turcia care intră sub incidența Deciziei nr. 1/80, plată în lipsa căreia cererea formulată nu se examinează, potrivit articolului 24 alineatul 2 din Vw 2000?

- b) Răspunsul la a doua întrebare litera a) diferă în cazul în care valoarea taxelor fiscale nu depășește costul de examinare a cererii?
- 3) Articolul 13 din Decizia nr. 1/80, care privește în special executarea protocolului adițional la [acordul de asociere], coroborat cu articolul 59 din protocolul amintit, trebuie interpretat în sensul că valoarea acestor taxe fiscale (care se ridică la momentul respectiv, în cazul cetățenilor străini, la 169 de euro) impuse resortisanților turci care intră sub incidența Deciziei nr. 1/80, în cadrul examinării unei cereri de acordare a unui permis de ședere sau de prelungire a unui asemenea permis, nu poate depăși cuantumul taxelor fiscale (30 de euro) care poate fi solicitat resortisanților Comunității Europene în cadrul examinării unei cereri de verificare în temeiul dreptului comunitar și al eliberării documentelor de ședere asociate [a se vedea articolul 9 alineatul (1) din Directiva [68/360], precum și articolul 25 alineatul (2) din Directiva [2004/38]]?”

Cu privire la întrebările preliminare

Observații introductive

⁴⁷ Prin intermediul cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească, pe de o parte, dacă un resortisant turc precum domnul Sahin se găsește în statul membru gazdă în situație de ședere legală, astfel încât să intre sub incidența articolului 13 din Decizia nr. 1/80. Pe de altă parte, instanța solicită Curții să stabilească dacă clauza de „standstill” prevăzută la articolul menționat se opune impunerii în sarcina unui astfel de resortisant, în respectivul stat, a unei obligații de a plăti taxe fiscale cu ocazia examinării cererii sale de obținere a unui permis de ședere sau de prelungire a valabilității acestuia, în special în cazul în care taxele amintite sunt în mod evident mai ridicate decât cele impuse resortisanților comunitari care se află într-o situație comparabilă.

48 În vederea oferirii unui răspuns util la întrebările instanței de trimitere, care să îi permită să soluționeze litigiul aflat pe rol, este necesar să se examineze aceste două aspecte în mod succesiv.

Cu privire la domeniul de aplicare personal al articolului 13 din Decizia nr. 1/80

49 Instanța de trimitere se confruntă cu întrebarea dacă un resortisant turc asemenea domnului Sahin îndeplinește cerința legalității în materia șederii și a încadrării în muncă prevăzută la articolul 13 din Decizia nr. 1/80. Desigur, instanța a constatat că persoana interesată a respectat nu numai normele naționale relevante în materia primei admiteri pe teritoriul olandez, ci și normele în materia șederii, până la 2 octombrie 2002, și, pe de altă parte, că respectivul resortisant turc fusese încadrat în muncă în mod legal din punctul de vedere al dreptului intern până la această dată. Cu toate acestea, instanța se întreabă dacă, ulterior, domnul Sahin putea să invoce în mod valabil articolul 13, din moment ce, în aplicarea dreptului național, expirarea permisului său de ședere, ca și introducerea în afara termenelor prevăzute a cererii de prelungire a permisului din cauza plății tardive a taxelor fiscale datorate în acest sens au determinat neconformitatea situației sale cu dispozițiile de drept intern în ceea ce privește atât șederea, cât și încadrarea în muncă, și dacă, în plus, persoana în cauză nu îndeplinea încă toate condițiile pentru a beneficia de drepturile concrete conferite în materie de angajare în muncă și de ședere în statul membru gazdă în temeiul articolului 6 alineatul (1) din aceeași decizie.

50 În această privință, trebuie amintit, pe de o parte, că, la punctele 75-84 din Hotărârea Abatay și alții, citată anterior, Curtea a hotărât că articolul 13 din Decizia nr. 1/80 nu este supus condiției ca resortisantul turc în cauză să îndeplinească cerințele de la articolul 6 alineatul (1) din aceeași decizie și că domeniul de aplicare al acestei dispoziții nu este limitat la migrații turci care exercită o activitate salariată.

51 Astfel, cele două dispoziții citate din Decizia nr. 1/80 privesc ipoteze distincte, dat fiind că articolul 6 reglementează condițiile de exercitare a unei activități care permite integrarea treptată a persoanei interesate în statul membru gazdă, în timp ce articolul 13 privește măsurile naționale în materia accesului la încadrarea în muncă, înglobând totodată în domeniul său de aplicare membrii de familie, a căror admitere pe teritoriul

unui stat membru nu depinde de exercitarea unei activități. În cadrul aceleiași Hotărâri Abatay și alții, Curtea a dedus din acestea că articolul 13 nu este menit să protejeze resortisanții turci deja integrați pe piața muncii dintr-un stat membru, ci are vocație să se aplice tocmai resortisanților turci care nu beneficiază încă de drepturile în materia încadrării în muncă și, corelativ, de ședere conferite în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80.

52 În aceste condiții, împrejurarea că domnul Sahin nu îndeplinește cerințele pentru a fi titularul unor drepturi concrete în temeiul acestei ultime dispoziții menționate nu este de natură să îl priveze de posibilitatea de a invoca în mod util articolul 13 din Decizia nr. 1/80.

53 Pe de altă parte, în ceea ce privește noțiunea „ședere legală” în sensul articolului 13 din Decizia nr. 1/80, jurisprudența constantă arată că aceasta înseamnă că lucrătorul turc sau membrii familiei sale trebuie să fi respectat regulile în vigoare în statul membru gazdă în materia intrării, a șederii și, eventual, a încadrării în muncă, astfel încât să se găsească în mod legal pe teritoriul respectivului stat (a se vedea în special Hotărârea Abatay și alții, citată anterior, punctul 84 și jurisprudența citată). Așadar, articolul menționat nu poate fi invocat în favoarea unui resortisant turc care se află în situație de ședere ilegală (Hotărârea Abatay și alții, citată anterior, punctul 85).

54 În această privință, din dosar reiese deopotrivă că domnului Sahin i-a fost permisă intrarea și șederea pe teritoriul olandez și că, mai mult, autoritățile naționale competente i-au acordat dreptul necondiționat să exercite în statul membru gazdă o activitate profesională la libera sa alegere, drept de care, în plus, acesta s-a folosit în mod concret.

55 Prin urmare, este evident că domnul Sahin a respectat toate regulile naționale relevante în vigoare în materia supravegherii străinilor, precum și de încadrare în muncă, de la data intrării sale legale în Țările de Jos, la 12 septembrie 2000, și până la 2 octombrie 2002, moment la care a încetat valabilitatea permisului său de ședere. Îndeosebi, persoana interesată se găsea în situație de ședere legală în respectivul stat membru la data la care a intrat în vigoare noua reglementare internă care impunea perceperea de

taxe fiscale pentru obținerea și pentru prelungirea permisului de ședere și care reprezintă, potrivit dosarului pus la dispoziția Curții, unicul obiect al acțiunii principale.

- 56 Potrivit indicațiilor instanței de trimitere, situația în care se găsea domnul Sahin, din punctul de vedere al șederii și al încadrării în muncă, a devenit temporar neconformă cu cerințele impuse de reglementarea națională numai cu începere de la 3 octombrie 2002, până când, cu mai puțin de șase luni înaintea datei de încetare a valabilității permisului său de ședere, persoana interesată a solicitat, în condițiile impuse de lege, cu respectarea obligației de plată a taxelor fiscale prevăzute în acest sens, prelungirea permisului respectiv.
- 57 Într-adevăr, astfel cum a precizat instanța de trimitere, cu începere de la data formulării acestei cereri, șederea domnului Sahin în Țările de Jos trebuia, potrivit dreptului intern, să fie considerată ca redevenind legală. În plus, în aplicarea aceluiași reglementări interne, o astfel de cerere de reînnoire tardivă trebuia să fie examinată din perspectiva condițiilor naționale impuse pentru prelungirea permisului de ședere, iar nu din perspectiva condițiilor care guvernează acordarea unui astfel de permis.
- 58 Mai trebuie adăugat că nu se contestă faptul că domnul Sahin ar fi obținut prelungirea permisului său de ședere dacă ar fi achitat în timp util taxele fiscale aferente cererii formulate. Dosarul nu cuprinde niciun element de natură să acrediteze ideea că autoritățile competente olandeze ar fi avut intenția să pună capăt șederii persoanei interesate sau să îi pună acestuia în vedere posibilitatea expulzării.
- 59 În orice caz, Curtea a decis deja că un permis de ședere eliberat de autoritățile naționale nu deține decât o valoare declarativă și probatorie și că, deși statele membre au, neîndoielnic, posibilitatea de a impune străinilor prezenți pe teritoriul propriu obligația de a fi în posesia unui titlu de ședere valabil și de a formula în timp util o cerere de prelungire a acestuia și păstrează totodată, în principiu, competența de sancționare a încălcării acestor obligații, nu este mai puțin adevărat că respectivele state nu pot adopta în acest sens măsuri disproporționate în raport cu situațiile naționale comparabile (a se vedea Hotărârea din 16 martie 2000, Ergat, C-329/97, Rec., p. I-1487, punctele 52, 55, 56, 61 și 62).

60 Instanța națională va trebui să aprecieze dacă situația domnului Sahin în statul membru gazdă trebuie considerată a nu mai fi legală, în ceea ce privește șederea și încadrarea în muncă, în scopul aplicării articolului 13 din Decizia nr. 1/80, ținând în mod adecvat cont de totalitatea acestor împrejurări speciale care caracterizează cauza principală.

61 În ipoteza în care respectiva condiție privind legalitatea va fi considerată îndeplinită în speță, este necesar să se statueze asupra celui de al doilea aspect ridicat în cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, enunțat la punctul 47 din prezenta hotărâre, privind semnificația exactă a clauzei de „standstill” de la articolul 13 din Decizia nr. 1/80.

Cu privire la domeniul de aplicare al clauzei de „standstill” enunțate la articolul 13 din Decizia nr. 1/80

62 În această privință, este necesar să se amintească de la bun început că rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții că articolul 13 din Decizia nr. 1/80 poate fi invocat în mod valabil în fața instanțelor statelor membre de către resortisanții turci cărora le este aplicabil în vederea îndepărtării aplicării normelor de drept intern care îi sunt contrare (a se vedea Hotărârea din 20 septembrie 1990, Sevince, C-192/89, Rec., p. I-3461, punctul 26, precum și Hotărârea Abatay și alții, citată anterior, punctele 58, 59 și 117 prima liniuță).

63 Potrivit aceleiași jurisprudențe constante, clauza de „standstill” prevăzută la articolul 13 interzice în mod general introducerea oricărei măsuri interne noi care ar avea ca obiect sau ca efect să facă să depindă exercitarea de către un resortisant turc a liberei circulații a lucrătorilor pe teritoriul național de îndeplinirea unor condiții mai restrictive decât cele aplicabile la data la care Decizia nr. 1/80 a intrat în vigoare în statul membru în cauză [a se vedea Hotărârea Abatay și alții, citată anterior, punctele 66 și 117 a doua liniuță, precum și, prin analogie, în ceea ce privește clauza de „standstill” în materia dreptului de stabilire și a liberei prestări a serviciilor instituită prin articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional, Hotărârea din 19 februarie 2009, Soysal și Savatli, C-228/06, Rep., p. I-1031, punctul 47).

- 64 Astfel, mai exact, Curtea a considerat că articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional interzice introducerea, cu începere de la data intrării în vigoare în statul membru gazdă a actului juridic din care face parte această dispoziție, a oricărei noi restricții privind exercitarea libertății de stabilire sau a liberei prestări a serviciilor, inclusiv a celor ce privesc condițiile de fond și/sau de procedură în materie de primă admitere pe teritoriul statului membru în cauză a resortisanților turci care intenționează să exercite pe acest teritoriu respectivele libertăți economice (a se vedea Hotărârea din 20 septembrie 2007, Tumul și Dari, C-16/05, Rep., p. I-7415, punctul 69, precum și Hotărârea Soysal și Savatli, citată anterior, punctele 47 și 49).
- 65 Întrucât Curtea a decis deja că respectiva clauză de „standstill” enunțată la articolul 13 din Decizia nr. 1/80 are aceeași natură ca și clauza prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional și că ambele clauze menționate urmăresc un obiectiv identic (a se vedea Hotărârea din 11 mai 2000, Savas, C-37/98, Rec., p. I-2927, punctul 50, precum și Hotărârea Abatay și alții, citată anterior, punctele 70-74), interpretarea amintită la punctul precedent trebuie să își păstreze valabilitatea și în contextul obligației de *statu quo*, care reprezintă fundamentul articolului 13 în materia libertății de circulație a lucrătorilor.
- 66 În speță, instanța de trimitere a constatat deja că reglementarea internă în discuție trebuie să fie considerată „nouă” în sensul articolului 13 din Decizia nr. 1/80, dat fiind că a fost adoptată după intrarea în vigoare a acesteia din urmă.
- 67 Cu toate acestea, Curtea a mai hotărât în această privință că adoptarea de norme noi care se aplică în mod egal resortisanților turci și resortisanților comunitari nu este în contradicție cu niciuna dintre clauzele de „standstill” prevăzute în domeniile acoperite de asocierea CEE-Turcia [a se vedea, prin analogie, în ceea ce privește articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional, Hotărârea Soysal și Savatli, citată anterior, punctul 61]. În cadrul aceleiași punct din hotărârea menționată, Curtea a adăugat că, în

cazul în care astfel de norme s-ar aplica resortisanților statelor membre fără a fi aplicabile și resortisanților turci, aceștia din urmă s-ar găsi într-o situație mai avantajoasă decât resortisanții comunitari, ceea ce ar fi în mod evident contrar cerinței impuse la articolul 59 din protocolul adițional, potrivit căreia Republica Turcia nu poate beneficia de un tratament mai favorabil decât cel pe care statele membre și-l acordă reciproc în temeiul tratatului CE.

68 Or, în cauza principală, pe de o parte, rezultă din dosar că în Țările de Jos eliberarea documentelor care atestă identitatea resortisanților naționali este supusă plății unei taxe fiscale de o anumită valoare. Pe de altă parte, în aplicarea articolului 25 alineatul (2) din Directiva 2004/38, documentele menționate la alineatul (1) al aceluiași articol, printre care se numără cele care îi vizează pe cetățenii Uniunii care se deplasează sau se stabilesc într-un alt stat membru decât cel a cărui cetățenie o dețin, precum și titlurile de ședere aferente membrilor de familie ai acestora, indiferent de cetățenie, care îi însoțesc sau care li se alătură, se eliberează contra plății unei taxe al cărei quantum nu îl poate depăși pe cel al taxei impuse cetățenilor naționali ai statului membru în cauză pentru eliberarea unor documente similare.

69 Pe cale de consecință, lucrătorii turci și membrii de familie ai acestora nu pot să invoce în mod valabil una dintre normele de *statu quo* prevăzute în cadrul asocierii CEE-Turcia, precum articolul 13 din Decizia nr. 1/80, pentru a solicita statului membru gazdă să îi scutească de plata oricărei taxe fiscale impuse ca o condiție prealabilă examinării unei cereri de acordare a unui permis de ședere sau de prelungire a valabilității unui astfel de permis, chiar în cazul în care, la data intrării în vigoare a deciziei menționate în privința statului membru în cauză, respectivul stat nu le impunea nicio obligație de această natură. Într-adevăr, orice interpretare diferită nu ar fi conformă cu articolul 59 din protocolul adițional, care interzice statelor membre să rezerve resortisanților turci un tratament mai favorabil decât cel acordat resortisanților comunitari care se găsesc într-o situație comparabilă.

70 Așadar, clauza de „standstill” instituită la articolul 13 din Decizia nr. 1/80 nu reprezintă, în sine, un obstacol în calea instituirii unei reglementări de acest tip, care condiționează

acordarea unui permis de ședere sau prelungirea valabilității acestuia de plata unor taxe fiscale impusă unor străini cu reședința pe teritoriul statului membru în cauză.

- 71 Nu este însă mai puțin adevărat că o astfel de reglementare nu trebuie să aibă ca efect impunerea unei restricții în sensul articolului 13 din Decizia nr. 1/80. Într-adevăr, coroborat cu articolul 59 din protocolul adițional, articolul 13 presupune că, deși, în mod evident, un resortisant turc nu poate fi plasat într-o situație mai avantajoasă decât cea a resortisanților comunitari, unei astfel de persoane, căreia îi sunt aplicabile dispozițiile menționate, nu îi pot fi impuse, în schimb, obligații noi, disproporționate în raport cu cele prevăzute pentru resortisanții comunitari.
- 72 Or, din decizia de trimitere rezultă că, la data producerii faptelor din acțiunea principală, resortisanții turci erau obligați să achite, în temeiul reglementării olandeze, o sumă de 169 de euro în vederea examinării unei cereri de eliberare a unui permis de ședere sau de prelungire a valabilității unui astfel de permis, în timp ce quantumul care putea fi solicitat în Țările de Jos resortisanților comunitari pentru examinarea unei cereri similare nu era decât de 30 de euro. În plus, reiese că durata de valabilitate a titlurilor în cauză este în anumite cazuri mai scurtă în cazul în care sunt eliberate unor resortisanți turci, astfel încât aceștia se văd constrânși să solicite reînnoirea respectivelor permise mai frecvent decât resortisanții comunitari și, astfel, impactul financiar este unul considerabil pentru resortisanții turci, cu atât mai mult cu cât, în cazul în care cererea se respinge, suma achitată nu se restituie.
- 73 În această privință, guvernul olandez nu a invocat, nici în cuprinsul observațiilor sale scrise depuse la Curte și nici ca răspuns la întrebările care i-au fost adresate în cursul ședinței, niciun argument pertinent de natură să justifice o diferență atât de considerabilă între quantumul taxelor fiscale impuse resortisanților turci și cel prevăzut pentru resortisanții comunitari. În acest context, trebuie precizat că nu poate fi reținută teza guvernului olandez potrivit căreia cercetările și verificările prealabile eliberării unui permis de ședere în favoarea unui cetățean turc ar fi mai complicate și mai oneroase decât cele necesare în cazul unui resortisant comunitar, dat fiind că, în aplicarea reglementării olandeze, achitarea taxei fiscale reprezintă o condiție prealabilă

însăși examinării cererii de eliberare a permisului de ședere sau de prelungire a valabilității acestuia și că, în plus, nu există niciun motiv care să împiedice un stat membru să impună solicitantului însuși să prezinte autorităților naționale competente un dosar care include totalitatea documentelor justificative cerute în susținerea unei astfel de cereri.

74 Prin urmare, trebuie să se constate că o reglementare națională precum cea în discuție în cauza principală constituie o restricție interzisă prin articolul 13 din Decizia nr. 1/80 în măsura în care, în vederea examinării unei cereri de acordare a unui permis de ședere sau de prelungire a valabilității acestuia, respectiva normă impune resortisanților turci cărora le este aplicabil articolul 13 achitarea unor taxe fiscale în cuantum disproporționat în raport cu cel solicitat în circumstanțe similare resortisanților comunitari.

75 Având în vedere ansamblul considerațiilor de mai sus, este necesar să se răspundă la întrebările adresate că articolul 13 din Decizia nr. 1/80 trebuie interpretat în sensul că se opune introducerii, de la data intrării în vigoare a acestei decizii în privința statului membru în cauză, a unei reglementări interne precum cea în discuție în acțiunea principală, care condiționează acordarea unui permis de ședere sau prelungirea valabilității acestuia de plata unor taxe fiscale, în cazul în care cuantumul acestor taxe impuse resortisanților turci este disproporționat în raport cu cel solicitat resortisanților comunitari.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Articolul 13 din Decizia nr. 1/80 din 19 septembrie 1980 privind dezvoltarea asocierii, adoptată de Consiliul de asociere instituit prin Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Republica Turcia, trebuie interpretat în sensul că se opune introducerii, de la data intrării în vigoare a acestei decizii în privința statului membru în cauză, a unei reglementări interne precum cea în discuție în acțiunea principală, care condiționează acordarea unui permis de ședere sau prelungirea valabilității acestuia de plata unor taxe fiscale, în cazul în care cuantumul acestor taxe impuse resortisanților turci este disproporționat în raport cu cel solicitat resortisanților comunitari.

Semnături