



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

2 septembrie 2015*

„Trimitere preliminară — Statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung — Directiva 2003/109/CE — Reglementare națională — Eliberarea și reînnoirea permisului de ședere — Condiție — Contribuție financiară obligatorie — Quantum de opt ori mai ridicat decât quantumul pentru obținerea cărții de identitate naționale — Atingere adusă principiilor Directivei 2003/109/CE”

În cauza C-309/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), prin decizia din 17 decembrie 2013, primită de Curte la 30 iunie 2014, în procedura

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),

Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA)

împotriva

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell’Interno,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

CURTEA (Camera a doua),

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

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: doamna L. Carrasco Marco, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 16 aprilie 2015,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), de V. Angiolini, de L. Formilan și de L. Santini, avocați;
- pentru Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA), de V. Angiolini, L. Formilan și de L. Santini, avocați;

* Limba de procedură: italiana.

- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de G. Palatiello, avvocato dello Stato;
 - pentru guvernul francez, de F.-X. Bréchet și de D. Colas, în calitate de agenți;
 - pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;
 - pentru Comisia Europeană, de M. Condou-Durande și de A. Aresu, 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 decizie preliminară privește interpretarea Directivei 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (JO 2004, L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 225), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2011/51/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2011 (JO L 132, p. 1, denumită în continuare „Directiva 2003/109”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Confederazione Generale Italiana del Lavoro (denumită în continuare „CGIL”) și Istituto Nazionale Confederale Assistenza (denumit în continuare „INCA”), pe de o parte, și Presidenza del Consiglio dei Ministri (Președinția Consiliului de Miniștri), Ministero dell’Interno (Ministerul de Interne) și Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ministerul Economiei și Finanțelor), pe de altă parte, în vederea anulării unui decret adoptat de aceste două ministere la 6 octombrie 2011 referitor la taxa care trebuie plătită pentru eliberarea și reînnoirea permisului de ședere (GURI nr. 304 din 31 decembrie 2011, denumit în continuare „Decretul 2011”), precum și a oricărui act pregătitor, consecutiv sau conex.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Potrivit considerentelor (9), (10) și (18) ale Directivei 2003/109:
 - „(9) Considerentele economice nu trebuie să constituie un motiv de refuz în acordarea statutului de rezident pe termen lung și nu trebuie să interfereze cu condițiile pertinente.
 - (10) Trebuie stabilit un sistem de norme de procedură care să reglementeze examinarea cererii de dobândire a statutului de rezident pe termen lung. Procedurile respective trebuie să fie eficiente și să poată fi gestionate, ținând seama de volumul de muncă normal al administrațiilor statelor membre, precum și transparente și echitabile, pentru a oferi persoanelor în cauză un nivel adecvat de certitudine juridică. Ele nu trebuie să reprezinte un mijloc de împiedicare a exercitării dreptului de ședere.
- [...]
- (18) Stabilirea condițiilor de acordare a dreptului de ședere într-un alt stat membru resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung trebuie să contribuie la realizarea efectivă a pieței interne ca spațiu în care este garantată libera circulație a tuturor persoanelor. Aceasta poate constitui de asemenea un factor important de mobilitate, în special pe piața muncii din Uniune.”

- 4 Sub titlul „Permisul de ședere [UE] al rezidentului pe termen lung”, articolul 8 alineatul (2) din directiva menționată prevede:

„Statele membre eliberează rezidentului pe termen lung permisul de ședere [UE]. Permisul respectiv are o durată de validitate de cel puțin cinci ani; la expirarea sa, permisul se poate reînnoi de drept, la nevoie la cerere.”

- 5 Articolul 19 din Directiva 2003/109, intitulat „Examinarea cererii și eliberarea permisului de ședere”, prevede:

„[...]

(2) Dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolele 14, 15 și 16, și sub rezerva dispozițiilor privind ordinea publică, securitatea publică și sănătatea publică prevăzute la articolele 17 și 18, cel de-al doilea stat membru eliberează rezidentului pe termen lung un permis de ședere care se poate reînnoi. Permisul de ședere respectiv poate fi reînnoit, eventual la cerere, la expirarea acestuia. Cel de-al doilea stat membru informează pe primul stat membru cu privire la decizia luată.

(3) Cel de-al doilea stat membru eliberează membrilor familiei rezidentului pe termen lung un permis de ședere care se poate reînnoi, pentru aceeași perioadă ca și permisul eliberat pentru rezidentul pe termen lung.”

Dreptul italian

- 6 Articolul 5 alineatul 2 ter din Decretul legislativ nr. 286 din 25 iulie 1998, Textul unic al dispozițiilor privind reglementarea imigrației și normele referitoare la condiția străinilor (supliment ordinar la GURI nr. 139 din 18 august 1998), introdus în cuprinsul acestui decret legislativ prin articolul 1 alineatul 22 litera b) din Legea nr. 94 din 15 iulie 2009 de stabilire a dispozițiilor în materie de siguranță publică (supliment ordinar la GURI nr. 170 din 24 iulie 2009), prevede:

„Cererea de eliberare și de reînnoire a permisului de ședere este supusă plății unei taxe al cărei quantum este stabilit între minimum 80 de euro și maximum 200 de euro prin decret al Ministero dell’Economia e delle Finanze adoptat în acord cu Ministero dell’Interno, care prevede de asemenea modalitățile de plată, precum și modalitățile de aplicare a dispozițiilor articolului 14 bis alineatul 2 [din Decretul legislativ nr. 286/1998]. Taxa nu se plătește pentru eliberarea și reînnoirea permisului de ședere pentru azil, pentru cererile de azil, pentru protecția subsidiară și pentru autorizația de ședere pentru motive umanitare.”

- 7 Articolul 14 bis din Decretul legislativ nr. 286/1998 instituie și reglementează Fondul pentru returnare („Fondo rimpatri”) astfel:

„1. Se instituie, în cadrul Ministero dell’Interno, un Fond pentru returnare având drept scop finanțarea cheltuielilor legate de returnarea străinilor în țările de origine sau de proveniență.

2. Se alocă fondului menționat anterior jumătate din veniturile obținute din perceperea taxei prevăzute la articolul 5 alineatul 2 ter, precum și eventualele contribuții prevăzute de Uniunea Europeană în vederea obiectivelor urmărite de fond. Partea rămasă din veniturile din taxa prevăzută la articolul 5 alineatul 2 ter se alocă bugetului Ministero dell’Interno pentru acoperirea cheltuielilor legate de activitățile de soluționare a cererilor de eliberare și de reînnoire a permiselor de ședere.”

- 8 Decretul 2011, adoptat în temeiul articolului 5 alineatul 2 ter și al articolului 14 bis din Decretul legislativ nr. 286/1998, stabilește cuantumul taxelor care trebuie plătite pentru eliberarea și reînnoirea unui permis de ședere după cum urmează:
- „a) 80 de euro pentru permisele de ședere a căror durată este mai mare de trei luni și mai mică sau egală cu un an;
 - b) 100 de euro pentru permisele de ședere a căror durată este mai mare de un an și mai mică sau egală cu doi ani;
 - c) 200 de euro pentru eliberarea permisului de ședere CE pentru rezidenții pe termen lung și pentru solicitanții unui permis de ședere în temeiul articolului 27 alineatul 1 litera a) din Decretul legislativ nr. [286/1998].”
- 9 Chiar dacă decizia de trimitere nu cuprinde nicio referire la alte dispoziții naționale care stabilesc alte sume ce trebuie plătite pentru eliberarea și prelungirea permiselor de ședere, reiese din observațiile depuse de Comisia Europeană, precum și de CGIL și de INCA faptul că, în temeiul reglementării italiene preexistente, încă în vigoare, trebuie achitată o sumă totală de 73,50 euro pentru eliberarea și reînnoirea permiselor de ședere, indiferent de durata permisului de ședere, pe lângă taxele prevăzute de Decretul 2011.
- 10 În special, reiese din observațiile Comisiei că, în temeiul articolului 7 viciis ter alineatul 1 litera b) din Decretul-lege nr. 7 din 31 ianuarie 2005 privind dispoziții urgente pentru învățământul superior și cercetare, patrimoniu și activități culturale, realizarea de mari lucrări strategice, mobilitatea funcționarilor și simplificarea formalităților referitoare la taxa de timbru și la taxele de concesiune, care a fost transformat în lege, cu modificări, prin Legea nr. 43 din 31 martie 2005, permisele de ședere tipărite sunt înlocuite, cu ocazia cererii de eliberare inițială sau de reînnoire a acestora, cu permise de ședere electronice în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1030/2002 al Consiliului din 13 iunie 2002 de instituire a unui model uniform de permis de ședere pentru resortisanții țărilor terțe (JO L 157, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 242), începând de la 1 ianuarie 2006.
- 11 Conform articolului 1 din Decretul ministrului economiei și finanțelor din 4 aprilie 2006 privind stabilirea cuantumului taxelor care trebuie plătite de solicitanții permisului de ședere electronic, cuantumul acestor taxe este stabilit la 27,50 euro, inclusiv taxa pe valoarea adăugată.
- 12 În temeiul articolului unic din Decretul ministrului de interne din 12 octombrie 2005 privind stabilirea cuantumului taxei care trebuie suportată de persoana interesată pentru eliberarea și reînnoirea permiselor și a titlurilor de ședere în cadrul convenției încheiate în sensul articolului 39 alineatul 4 bis din Legea nr. 3 din 16 decembrie 2003, costul serviciului suportat de solicitant pentru acest tip de procedură este stabilit la 30 de euro.
- 13 În sfârșit, conform articolului 4 partea 1 din tariful cuprins în anexa A la Decretul nr. 642 al Președintelui Republicii din 26 octombrie 1972 privind reglementarea taxei de timbru, în versiunea aplicabilă în cauza principală, cuantumul taxei de timbru pentru eliberarea sau reînnoirea permiselor de ședere este stabilit forfetar la 16 euro.

Litigiul principal și întrebarea preliminară

- 14 CGIL și INCA au solicitat Tribunalele amministrative regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) anularea Decretului 2011, susținând că taxa care trebuie achitată în temeiul acestui decret pentru eliberarea și reînnoirea unui permis de ședere unor resortisanți proveniți din țări terțe este inequitabilă și/sau disproporționată.

- 15 Instanța de trimitere a apreciat că trebuia să analizeze din oficiu conformitatea cu dispozițiile dreptului Uniunii în materie a normelor naționale care impun, stabilind în special plafoane în reglementarea de punere în aplicare, plata unei taxe pentru eliberarea unui permis de ședere.
- 16 În această privință, instanța de trimitere, întemeindu-se pe Hotărârea Comisia/Țările de Jos (C-508/10, EU:C:2012:243), arată că legislația statului membru interesat respectă principiile enunțate în Directiva 2003/109 numai dacă cuantumul taxelor impuse, care totuși poate varia în cadrul unui interval de valori, nu atinge, încă de la valoarea cea mai redusă, o sumă care ar fi extrem de ridicată și, prin urmare, disproporționată în raport cu suma datorată de resortisanții aceluiași stat pentru a obține un document analog, precum o carte națională de identitate.
- 17 În special, instanța de trimitere amintește că, în Hotărârea Comisia/Țările de Jos (C-508/10, EU:C:2012:243), s-a considerat că sunt incompatibile cu principiile enunțate de Directiva 2003/109 dispozițiile din ordinea juridică a Regatului Țărilor de Jos care prevedeau, chiar în ceea ce privește valoarea cea mai redusă a taxei solicitate pentru eliberarea unui permis de ședere, un quantum de aproximativ șapte ori mai mare decât cel solicitat pentru eliberarea unei cărți naționale de identitate unui resortisant al statului membru respectiv.
- 18 Ținând seama de faptul că costul pentru eliberarea cărții naționale de identitate în Italia este în prezent de aproximativ 10 euro, potrivit instanței de trimitere, și că cuantumul cel mai redus stabilit prin Decretul 2011 este de 80 euro, astfel încât sarcina financiară impusă resortisantului unei țări terțe pentru a obține eliberarea unui permis de ședere pe teritoriul național este de aproximativ opt ori mai mare, instanța menționată are îndoieli în ceea ce privește conformitatea dispozițiilor naționale în discuție în litigiul principal cu principiile Directivei 2003/109, în lumina Hotărârii Comisia/Țările de Jos (C-508/10, EU:C:2012:243).
- 19 În aceste condiții, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Principiile consacrate de Directiva 2003/109 [...] se opun unei reglementări naționale precum cea constituită de articolul 5 alineatul 2 ter din Decretul legislativ 286/1998 în măsura în care prevede că [«c]ererea de eliberare și de reînnoire a permisului de ședere este supusă plății unei taxe al cărei quantum este stabilit între minimum 80 de euro și maximum 200 de euro prin decret al Ministero dell'Economia e delle Finanze, adoptat în acord cu Ministero dell'Interno, care prevede de asemenea modalitățile de plată [...]», stabilind astfel un quantum minim al taxei de aproximativ opt ori mai mare decât costul pentru eliberarea unei cărți naționale de identitate?”

Cu privire la întrebarea preliminară

- 20 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă Directiva 2003/109 se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune resortisanților țărilor terțe ce solicită eliberarea sau reînnoirea unui permis de ședere în statul membru în cauză plata unei taxe al cărei quantum este cuprins între 80 de euro și 200 de euro.
- 21 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, astfel cum reiese din considerentele (4), (6) și (12) ale Directivei 2003/109, obiectivul principal al acesteia este integrarea resortisanților țărilor terțe care s-au instalat în mod durabil în statele membre (Hotărârea Comisia/Țările de Jos, C-508/10, EU:C:2012:243, punctul 66).
- 22 Se impune a arăta că Curtea a recunoscut deja că statele membre pot condiționa eliberarea de permise și de titluri de ședere în temeiul Directivei 2003/109 de plata unor taxe și că, la stabilirea quantumului acestor taxe, statele membre dețin o marjă de apreciere (Hotărârea Comisia/Țările de Jos, C-508/10, EU:C:2012:243, punctul 64).

- 23 Curtea a precizat însă că puterea de apreciere acordată statelor membre în această privință nu este nelimitată și că acestea nu pot să aplice o reglementare națională care poate pune în pericol realizarea obiectivelor urmărite prin Directiva 2003/109 și, prin urmare, să o lipsească pe aceasta de efectul său util (a se vedea Hotărârea Comisia/Țările de Jos, C-508/10, EU:C:2012:243, punctul 65).
- 24 Pe de altă parte, în conformitate cu principiul proporționalității, care face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii, mijloacele pentru punerea în aplicare a Directivei 2003/109 trebuie să fie apte să realizeze obiectivele vizate de această reglementare și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a atinge aceste obiective (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Țările de Jos, C-508/10, EU:C:2012:243, punctul 75).
- 25 În consecință, deși statele membre pot condiționa eliberarea permiselor de ședere în temeiul Directivei 2003/109 de perceperea unor taxe, este la fel de adevărat că, în conformitate cu principiul proporționalității, nivelul la care se stabilesc acestea nu trebuie să aibă nici ca obiect, nici ca efect crearea unui obstacol în calea obținerii statutului de rezident pe termen lung conferit de directiva menționată și nici a altor drepturi care decurg din acordarea acestui statut, în caz contrar aducându-se atingere atât obiectivului urmărit de aceasta, cât și spiritului său (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Țările de Jos, C-508/10, EU:C:2012:243, punctul 69).
- 26 În această privință, din decizia de trimitere reiese că quantumul taxei în discuție în litigiul principal se ridică la 80 de euro pentru eliberarea și reînnoirea permiselor de ședere a căror durată este mai mare de trei luni și mai mică sau egală cu un an, la 100 de euro pentru eliberarea și reînnoirea permiselor de ședere a căror durată este mai mare de un an și mai mică sau egală cu doi ani și la 200 euro pentru eliberarea permiselor de ședere UE pentru rezidenții pe termen lung.
- 27 Or, impactul financiar al unei astfel de taxe poate fi considerabil pentru unii resortisanți ai țărilor terțe care îndeplinesc condițiile prevăzute de Directiva 2003/109 pentru acordarea permiselor de ședere vizate de aceasta, cu atât mai mult cu cât, ținând seama de durata unor astfel de permise, resortisanții respectivi sunt constrânși să solicite reînnoirea titlurilor lor destul de frecvent, iar la quantumul aceleiași taxe se poate adăuga cel al altor taxe prevăzute de reglementarea națională preexistentă, astfel încât, în asemenea împrejurări, obligația de plată a taxei în discuție în litigiul principal poate constitui un obstacol în calea valorificării de către resortisanții țărilor terțe menționați a drepturilor conferite de această directivă.
- 28 În această privință, trebuie subliniat că, deopotrivă în observațiile lor și în ședință, reclamantii din litigiul principal și Comisia au arătat că, în temeiul reglementării italiene preexistente, încă în vigoare, trebuie achitată o altă taxă, al cărei quantum se ridică la 73,50 euro, în orice caz, atât pentru eliberarea, cât și pentru reînnoirea permiselor de ședere, și aceasta indiferent de durata permisului de ședere în discuție, acest quantum adăugându-se la quantumul taxei în discuție în litigiul principal.
- 29 În plus, din decizia de trimitere reiese că, în conformitate cu articolul 14 bis din Decretul legislativ nr. 286/1998, jumătate din veniturile generate de încasarea taxei în discuție în litigiul principal sunt destinate finanțării cheltuielilor legate de returnarea în țările de origine sau de proveniență a resortisanților țărilor terțe care au fost depistați că se află în situație ilegală pe teritoriul național, guvernul italian confirmând acest aspect în cadrul ședinței.
- 30 Astfel, argumentația guvernului italian potrivit căreia taxa în discuție în litigiul principal nu poate fi disproporționată, întrucât venitul generat de această taxă este legat de activitatea de cercetare necesară în vederea verificării respectării condițiilor impuse pentru obținerea permiselor de ședere în temeiul Directivei 2003/109, nu poate fi admisă.
- 31 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată în sensul că Directiva 2003/109 se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune resortisanților țărilor terțe ce solicită eliberarea sau reînnoirea unui permis de ședere în

statul membru în cauză plata unei taxe al cărei quantum este cuprins între 80 de euro și 200 de euro, în măsura în care o astfel de taxă este disproporționată în considerarea obiectivului urmărit de directiva menționată și poate să creeze un obstacol în calea exercitării drepturilor conferite de aceasta.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2011/51/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2011, se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune resortisanților țărilor terțe ce solicită eliberarea sau reînnoirea unui permis de ședere în statul membru în cauză plata unei taxe al cărei quantum este cuprins între 80 de euro și 200 de euro, în măsura în care o astfel de taxă este disproporționată în considerarea obiectivului urmărit de directiva menționată și poate să creeze un obstacol în calea exercitării drepturilor conferite de aceasta.

Semnături