



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOLZI
prezentate la 27 iunie 2018¹

Cauza C-257/17

**C
și
A**

împotriva

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

[Cerere de decizie preliminară formulată de
Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Excludere din domeniul de aplicare al Directivei 2003/86 – Dispoziții ale dreptului Uniunii care au devenit aplicabile direct și necondiționat în temeiul dreptului național – Competența Curții – Dreptul la reîntregirea familiei – Articolul 15 alineatele (1) și (4) – Refuzul acordării permisului de ședere autonom unui resortisant al unei țări terțe după cinci ani de reședință în statul membru – Reglementarea națională care prevede o obligație de a promova un examen de integrare civică – Condiție procedurală – Data de introducere a unei cereri de permis de ședere autonom ca fiind data de intrare în vigoare a unui permis de ședere autonom”

I. Introducere

1. În prezenta trimitere preliminară adresată de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos), se solicită Curții, pe de o parte, să se pronunțe cu privire la propria competență de a interpreta Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei², într-un context în care situațiile în discuție în cauza principală sunt excluse în mod expres din domeniul de aplicare al acestui act. Reglementarea națională care transpune directiva menționată a înțeles să extindă în mod unilateral domeniul de aplicare al acestei directive pentru a acoperi astfel de situații.
2. Pe de altă parte, se solicită Curții să răspundă la întrebarea dacă dreptul Uniunii se opune ca un stat membru să impună, atunci când resortisanții unor țări terțe care beneficiază de un drept de ședere în scopul reîntregirii familiei doresc să beneficieze de un permis de ședere autonom, independent de cel al susținătorului reîntregirii, promovarea în prealabil de către aceștia a unui nou examen de integrare civică și, prin urmare, data de la care acest permis de ședere autonom își produce efectele.
3. Deși Curtea a avut deja ocazia de a se pronunța cu privire la măsura de integrare prevăzută la articolul 7 din Directiva 2003/86 și de a aprecia dacă examenul de integrare civică impus în Țările de Jos este o „măsură de integrare” admisibilă pe care statul membru o poate impune în temeiul acestei dispoziții unui resortisant al unei țări terțe care dorește să beneficieze de reîntregirea familiei, în

¹ Limba originală: franceza.

² JO 2003, L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164.

schimb, acestea nu i s-a solicitat niciodată să se pronunțe cu privire la aspectul dacă se poate impune, în temeiul articolului 15 alineatul (4) din directiva menționată, solicitantului permisului de ședere autonom să se supună unui al doilea examen de integrare civică pentru a beneficia de un drept de ședere independent de cel al susținătorului reîntregirii.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. Din considerentul (2) al Directivei 2003/86 rezultă că „[m]ăsurile privind reîntregirea familiei ar trebui adoptate în conformitate cu obligația de protecție a familiei și de respectare a vieții de familie, care este consacrată în numeroase instrumente de drept internațional. Prezenta directivă respectă drepturile fundamentale și respectă principiile recunoscute în special de articolul 8 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene”.

5. Potrivit considerentului (4) al Directivei 2003/86 „[r]eîntregirea familiei este o modalitate necesară pentru a face posibilă viața în familie. Ea contribuie la crearea unei stabilități socio-culturale care facilitează integrarea resortisanților țărilor terțe în statele membre, fapt care permite, de asemenea, promovarea coeziunii economice și sociale, obiectiv fundamental al Comunității, enunțat de tratat”.

6. Considerentul (6) al Directivei 2003/86 dispune că „[p]entru a asigura protecția familiei, precum și menținerea sau crearea unei vieți de familie, este necesar să se stabilească, pe baza unor criterii comune, condițiile materiale pentru exercitarea dreptului la reîntregirea familiei”.

7. În conformitate cu considerentul (15) al Directivei 2003/86, „[i]ntegrarea membrilor familiei ar trebui promovată. În acest scop, acestora ar trebui să li se acorde un statut independent de cel al susținătorului reîntregirii, în special în cazul încetării căsătoriei și a parteneriatului, precum și accesul la educație, locuri de muncă și pregătire profesională, în aceleași condiții ca și persoana cu care sunt reîntregiți, în condiții pertinente”.

8. Articolul 1 din Directiva 2003/86 are următorul cuprins:

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

9. Articolul 2 litera (d) din Directiva 2003/86 prevede că, în sensul acestei directive, se aplică următoarele definiții:

„(d) «reîntregirea familiei» înseamnă intrarea și șederea într-un stat membru a membrilor familiei unui resortisant al unei țări terțe care are reședința în mod legal în respectivul stat membru, în scopul menținerii unității familiale, indiferent dacă legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare intrării susținătorului reîntregirii;”.

10. Potrivit articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2003/86, „[p]rezenta directivă nu se aplică membrilor familiei unui cetățean al Uniunii”.

11. Articolul 7 alineatul (2) din Directiva 2003/86 precizează că „[s]tatele membre pot solicita resortisanților țărilor terțe să se conformeze măsurilor de integrare, în conformitate cu legislația internă”.

12. Potrivit articolului 15 alineatele (1), (3) și (4) din Directiva 2003/86:

„(1) Cel târziu la cinci ani de rezidență și în măsura în care membrii familiei nu au primit un permis de ședere pentru alte motive decât reîntregirea familiei, soțul sau partenerul necăsătorit și copilul devenit major au dreptul, dacă este nevoie, la cerere, la un permis de ședere autonom, independent de cel al susținătorului reîntregirii.

[...]

(3) În caz de văduvie, divorț, separare sau deces al rudelor de gradul întâi în linie ascendentă sau descendentă directă, se poate elibera un permis de ședere autonom, dacă este nevoie, la cerere, persoanelor intrate în scopul reîntregirii familiei. Statele membre adoptă dispozițiile care asigură acordarea unui permis de ședere autonom în situații deosebit de dificile.

(4) Condițiile privind acordarea și valabilitatea permisului de ședere autonom sunt prevăzute de dreptul intern.”

B. Dreptul neerlandez

13. Potrivit instanței de trimitere, permisul de ședere cu durată limitată însoțit de restricția denumită „motive umanitare permanente” reproduce, în esență, conținutul articolul 15 din Directiva 2003/86 referitor la condițiile privind acordarea unui permis autonom.

14. Articolul 26 alineatul 1 din Vreemdelingenwet 2000 (Legea privind străinii, denumită în continuare „Vw 2000”) din 23 noiembrie 2000, prevede că „[un] permis de ședere, care presupune de plin drept șederea de drept legală, se acordă de la data la care resortisantul străin a demonstrat că îndeplinește toate condițiile și cel mai devreme începând cu data primirii cererii”.

15. Articolul 3.51 alineatul 1 partea introductivă și litera a și alineatul 5 din Vreemdelingenbesluit 2000 (Decretul privind aplicarea Legii din 2000 privind străinii, denumit în continuare „Vb 2000”) prevede că „permisul de ședere cu durată limitată în sensul articolului 14 din Vw 2000 poate fi supus unei restricții din motive umanitare permanente pentru resortisanții străini care:

a. au reședința în Țările de Jos de cinci ani în calitate de titulari ai unui permis de ședere supus restricției prevăzute la punctul 1 [...]:

1. [o] ședere ca membru de familie al unui titular al unui drept de ședere permanent;

[...]

5. Articolul 3.80a [din Vb 2000] se aplică resortisanților străini menționați la alineatul 1 litera a punctul 1 [...].

16. Articolul 3.80a alineatele 1, 2 și 4 din Vb 2000 prevede:

„1. O solicitare de modificare a unui permis de ședere [...] într-un permis de ședere supus unei restricții referitoare la motive umanitare permanente este respinsă atunci când cererea a fost depusă de un resortisant străin în sensul articolului 3.51 alineatul 1 partea introductivă și litera a punctul 1 care nu a promovat examenul menționat la articolul 7 alineatul 2 litera a din Wet inburgering [Legea privind integrarea civică (denumită în continuare „Wi”)] sau nu a obținut o diplomă, un certificat sau un alt document în sensul articolului 5 alineatul 1 litera c din aceeași lege.

2. Alineatul 1 nu se aplică dacă resortisantul străin:

[...]

e. a fost scutit de obligația de integrare civică fie în temeiul articolului 6 alineatul 1 litera a sau b din Wi, [...].

[...]

4. Ministrul poate, de altfel, să nu aplice alineatul 1 dacă consideră că aplicarea acestuia conduce la situații evidente de nedreptate gravă.”

17. Potrivit articolului 6 alineatul 1 literele a sau b din Wi:

„1. Ministrul scutește persoana căreia îi revine obligația de integrare civică dacă:

- a. aceasta a stabilit că, din cauza unui handicap psihic sau fizic sau a unei deficiențe mintale, se află în incapacitate îndelungată de a promova examenul de integrare civică;
- b. ajunge, pe baza unor eforturi demonstrate furnizate de persoana căreia îi revine obligația de integrare civică, la concluzia că acesta din urmă nu poate îndeplini în mod rezonabil cerința privind integrarea civică. [...]”.

III. Litigiile principale, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

A. Situația de fapt din litigiile principale

18. Apelanta din primul litigiu principal, C (denumită în continuare „apelanta C” sau „C”), este resortisant al unei țări terțe (China). Începând cu 5 noiembrie 2008, aceasta este titulara unui permis de ședere la soț/soție valabil până la 5 noiembrie 2014. La 2 februarie 2015, rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos) a pronunțat divorțul dintre C și soțul său, de naționalitate neerlandeză.

19. C a formulat o cerere în temeiul articolului 3.51 alineatul 1 partea introductivă și litera a din Vb 2000, prin care solicita modificarea permisului său de ședere la soț/soție într-un permis de ședere autonom, adresată Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie [secretarul de stat pentru securitate și justiție, Țările de Jos (denumit în continuare „secretarul de stat”)]. Printr-o primă decizie din 2 februarie 2015, secretarul de stat a respins cererea de permis de ședere autonom. De asemenea, acesta a retras permisul de ședere la soț/soție cu efect retroactiv de la 10 februarie 2014, deoarece începând cu această dată C nu mai era înscrisă la aceeași adresă ca soțul ei în Basisregistratie Personen (denumit în continuare „registruul BRP”) ³. Secretarul de stat a considerat că permisul de ședere la soț/soție rămânea fără temei juridic. Printr-o a doua decizie din 24 iulie 2015, secretarul de stat a aprobat cererea prin care C solicita acordarea unui permis de ședere autonom, în măsura în care C prezentase probe care stabileau că fusese scutită de cerința privind examenul de integrare civică în temeiul articolului 3.80a din Vb 2000. Secretarul de stat i-a acordat permisul de ședere autonom, cu efect retroactiv de la data la care C a îndeplinit condiția referitoare la obligația de integrare civică, și anume 16 februarie 2015. În consecință, șederea legală a C a fost întreruptă pe o

³ Este vorba despre un registru neerlandez care conține datele aferente rezidenților și nerezidenților care sunt în relație cu autoritățile neerlandeze.

perioadă intermediară începând cu 10 februarie 2014 (data încetării șederii împreună cu soțul ei conform registrului BRP) până la 16 februarie 2015 (data de la care a fost eliberat permisul de ședere autonom). În consecință, interesul C în cauza principală constă în întreruperea legală a perioadei șederii sale legale.

20. Apelanta C a formulat o acțiune împotriva deciziei de retragere a permisului său de ședere la soț/soție, cu efect retroactiv de la 10 februarie 2014, în fața rechtbank Den Haag zittingsplaats Rotterdam (Tribunalul Districtual din Haga cu sediul la Rotterdam, Țările de Jos, denumit în continuare „prima instanță”), care, prin hotărârea din 5 ianuarie 2016, a declarat acțiunea nefondată.

21. Apelantul din al doilea litigiu principal, A (denumit în continuare „apelantul A” sau „A”), este de asemenea resortisant al unei țări terțe (Congo). Începând din 20 decembrie 1997, acesta a fost posesorul unui permis de ședere la soț/soție până la 15 octombrie 2016. La 28 iulie 2015, desfacerea căsătoriei dintre A și soția sa, cetățean neerlandez, a fost înregistrată în registrul BRP.

22. Solicitantul A a depus o cerere în temeiul articolului 3.51 alineatul 1 partea introductivă și litera a din Vb 2000 prin care urmărea modificarea permisului său de ședere la soț/soție într-un permis de ședere autonom. Prin deciziile din 26 februarie și din 21 septembrie 2015, secretarul de stat a menținut decizia de respingere a cererii de permis de ședere autonom pentru motivul că A nu prezentase probe care să demonstreze că promovase al doilea examen de integrare civică sau că fusese scutit sau dispensat în temeiul articolului 3.80a din Vb 2000. La 8 februarie 2016, secretarul de stat a informat recurentul A, în scris, cu privire la intenția sa de a retrage cu efect retroactiv permisul de ședere la soț/soție începând de la 3 septembrie 2014, pentru motivul că de la acea dată A și soția sa nu mai erau înregistrați ca având reședința la aceeași adresă în registrul BRP. Pentru secretarul de stat, permisul de ședere la soț/soție era lipsit, așadar, de temei juridic.

23. Apelantul A a introdus o acțiune în fața primei instanțe, care, prin hotărârea din 25 mai 2016, a respins acțiunea.

B. Procedura în fața instanței de trimitere și întrebările preliminare

24. Apelanții C și A au formulat apel împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță în fața Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos). În primul rând, pentru apelanții C și A, posibilitatea de a se subordona dobândirea permisului de ședere autonom unor condiții prevăzute în legislația națională precum, potrivit articolului 3.80a alineatul 1 din Vb 2000, condiția promovării unui al doilea examen de integrare civică prealabil acordării unui permis de ședere autonom, nu ar rezulta din articolul 15 din Directiva 2003/86, al cărui alineat (4) se referă numai la condiții procedurale, iar nu la condiții de fond. În al doilea rând, C și A susțin că prima instanță s-a întemeiat în mod eronat pe Hotărârea din 9 iulie 2015, K și A (C-153/14, denumită în continuare „Hotărârea K și A”, EU:C:2015:453) în scopul de a justifica conformitatea condiției celui de al doilea examen de integrare civică cu Directiva 2003/86. Astfel, în opinia apelanților C și A, Hotărârea K și A se referă la obligația de integrare civică a unui resortisant al unei țări terțe în cadrul dreptului la reîntregirea familiei la admiterea în Țările de Jos. Hotărârea K și A s-ar distinge de cauza principală. Pentru C, permisul de ședere autonom ar fi trebuit să fie emis fără ca ea să fie obligată să îndeplinească condiția legată de promovarea celui de al doilea examen de integrare civică, la 10 februarie 2014, dată la care avea deja reședința în mod legal în Țările de Jos de cinci ani. Apelantul A susține că articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2003/86 urmărește tocmai să limiteze la cinci ani perioada în care membrii familiei depind de susținătorul reîntregirii familiei. În al treilea rând, apelanta C susține că permisul de ședere la soț/soție trebuia să fie retras la data la care a fost pronunțat divorțul, și anume la 2 februarie 2015, iar nu cum a considerat prima instanță, la 10 februarie 2014, data începând cu care C și soțul său nu mai erau înregistrați ca având reședința la aceeași adresă în registrul BRP. În plus, C susține că retragerea permisului de ședere la soț/soție cu efect retroactiv are drept consecință că ea nu se afla în situație de ședere legală într-o perioadă intermediară.

25. În primul rând, instanța de trimitere observă că competența Curții nu este clară, deoarece articolul 3 alineatul (3) din Directiva 2003/86 exclude „membrii familiei unui cetățean al Uniunii”; or, soții respectivi ai apelanților C și A sunt cetățeni neerlandezi. Ar fi în interesul Uniunii ca dispozițiile preluate din dreptul Uniunii să primească o interpretare uniformă⁴. Cu toate acestea, ar reieși din Hotărârea din 18 octombrie 2012, Nolan (C-583/10, denumită în continuare „Hotărârea Nolan”, EU:C:2012:638) că Uniunea nu ar avea un interes în interpretarea uniformă a unui act referitor la o situație care este în mod expres exclusă de respectivul act. În măsura în care hotărârea respectivă nu a mai fost citată, în special în Hotărârea Marii Camere din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), nu este clar pentru instanța de trimitere dacă Hotărârea Nolan rămâne aplicabilă și ar putea determina Curtea să se declare incompetentă să răspundă la prezenta trimitere preliminară.

26. În al doilea rând, instanța de trimitere pretinde că nu cunoaște la ce se raportează „condițiile privind acordarea [...] permisului de ședere autonom” în sensul articolului 15 alineatul (4) din Directiva 2003/86, care sunt definite în dreptul național. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă acestea pot să se refere la condiții de integrare și, prin urmare, la condiții de fond. Aceasta arată, de asemenea, că Curtea s-a pronunțat parțial cu privire la această problemă în două hotărâri, și anume Hotărârea din 4 iunie 2015, P și S (C-579/13, denumită în continuare „Hotărârea P și S”, EU:C:2015:369), și Hotărârea K și A, fără ca din aceste hotărâri să decurgă însă un răspuns complet, aplicabil în litigiile principale.

27. În al treilea rând, în ceea ce privește perioada de întrerupere a șederii legale a C, instanța de trimitere ridică problema datei de la care produce efecte permisul de ședere autonom. În cazul în care depunerea cererii de acordare a permisului de ședere autonom intervine după o ședere legală de cinci ani și în vederea reîntregirii familiei, instanța de trimitere consideră că modul de redactare a articolului 15 din Directiva 2003/86 nu specifică în mod clar data de la care un permis de ședere autonom trebuie să fie acordat.

28. În aceste condiții, Raad van State (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Având în vedere articolul 3 alineatul (3) din Directiva [2003/86] și Hotărârea Nolan, este Curtea competentă să răspundă la întrebările preliminare ale instanței neerlandeze privind interpretarea dispozițiilor acestei directive într-un litigiu privind dreptul de ședere al membrilor de familie ai susținătorilor reîntregirii care au cetățenia neerlandeză, dacă această directivă a fost declarată în dreptul neerlandez ca fiind aplicabilă în mod direct și necondiționat acestor membri de familie?
- 2) Articolul 15 alineatele (1) și (4) din Directiva [2003/86] trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în procedurile principale, care prevede că cererea privind un permis de ședere autonom a unui resortisant străin, care se află în mod legal, în cadrul reîntregirii familiei, de peste cinci ani pe teritoriul unui stat membru, poate fi respinsă, deoarece resortisantul străin nu a respectat măsurile de integrare civică prevăzute de dreptul intern?
- 3) Articolul 15 alineatele (1) și (4) din Directiva [2003/86] trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în procedura principală, potrivit căreia permisul de ședere autonom poate fi acordat cel mai devreme de la momentul cererii?”

29. În prezenta cauză au depus observații scrise apelanții C și A, guvernele neerlandez și austriac, precum și Comisia Europeană.

⁴ Instanța de trimitere menționează aici Hotărârea din 18 octombrie 2012, Nolan (punctul 46), Hotărârea din 7 noiembrie 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, punctul 22), și Hotărârea din 16 iunie 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, punctele 61 și 62).

30. În ședința comună cu cauza conexă C-380/17, K și B, care a avut loc în fața Curții la 19 martie 2018, au prezentat observații orale apelanții C și A și ulterior reclamanții K și B, guvernul neerlandez, precum și Comisia.

IV. Analiză

A. Cu privire la competența Curții

31. Apelanții C și A au beneficiat de un permis de ședere la soț/soție pentru reîntregirea familiei pentru motivul că aveau reședința la soții lor de cetățenie neerlandeză care nu și-au exercitat dreptul la liberă circulație.

32. Textul univoc al articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2003/86 precizează că aceasta din urmă „nu se aplică membrilor familiei unui cetățean al Uniunii”⁵. Soții și soțiile apelanților, cetățeni neerlandezi care nu și-au exercitat libertatea de circulație, nu sunt acoperiți, așadar, *ratione materiae* de Directiva 2003/86.

33. Cu toate acestea, legiuitorul neerlandez a decis în mod unilateral să extindă domeniul de aplicare al dispozițiilor Directivei 2003/86 la susținătorii reîntregirii neerlandezi care nu și-au exercitat libertatea de circulație⁶, dar care doresc să beneficieze de dreptul la reîntregirea familiei⁷. Situațiile din cauza principală sunt situații pur interne care nu sunt contestate de părțile din prezenta cauză. Cu alte cuvinte, este vorba despre o extindere a domeniului de aplicare *ratione materiae* al regimului neerlandez, Vb 2000, în beneficiul cetățenilor neerlandezi care nu și-au exercitat libertatea de circulație. În aceste condiții, trebuie să se examineze dacă o interpretare de către Curte a dispozițiilor vizate de întrebările adresate este justificată și dacă, prin urmare, competența Curții este stabilită, astfel cum susțin instanța de trimitere, guvernul neerlandez și de apelanții din litigiile principale, dar contestă Comisia și guvernul austriac.

5 Inițial, articolul 1 și articolul 3 alineatul (1) litera (c) din Propunerile de directive ale Consiliului privind reîntregirea familiei din 1 decembrie 1999 [COM(1999) 638 final] și din 10 octombrie 2000 [COM(2000) 624 final] atribuiă cetățenilor Uniunii care nu și-au exercitat dreptul la liberă circulație un drept la reîntregirea familiei pentru membrii familiei lor. Cu toate acestea, Consiliul a solicitat o limitare a domeniului de aplicare al propunerii de directivă menționate. Comisia a modificat-o în consecință, în cea de a treia Propunere de directivă privind reîntregirea familiei din 2 mai 2002, [COM(2002) 225 final] pentru a exclude cetățenii Uniunii care nu și-au exercitat dreptul la liberă circulație. Situația cetățenilor Uniunii care nu și-au exercitat dreptul la liberă circulație trebuia să fie tratat ulterior într-o propunere specifică, în cadrul adoptării reformării dreptului de liberă circulație a persoanelor.

6 Nu se pune aici în nici un caz problema aplicabilității regimului Directivei 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).

7 Conform raportului Comisiei către Parlamentul European și către Consiliu din 8 octombrie 2008 privind aplicarea Directivei [2003/86] [COM(2008) 610 final, p. 4]. În cazul în care, pentru cetățenii care nu și-au exercitat libertatea de circulație, un stat membru aplică norme mai puțin favorabile decât cele prevăzute de directivă, statutul juridic al resortisanților unor țări terțe riscă să se deterioreze la dobândirea cetățeniei unui stat membru în care normele pentru proprii cetățeni sunt mai puțin favorabile în acest domeniu. Aceasta este situația în patru țări: Republica Federală Germania, Republica Cipru, Republica Letonia și Regatul Țărilor de Jos.

34. Conform articolului 267 TFUE, Curtea este competentă să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la interpretarea tratatelor, precum și a actelor adoptate de instituțiile Uniunii. Rezultă că numai instanța națională are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile fiecărei cauze, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții⁸. În consecință, în cazul în care întrebările adresate de instanțele naționale privesc interpretarea unei prevederi de drept al Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe⁹.

35. În această privință, trebuie amintit că Curtea s-a declarat în repetate rânduri competentă să se pronunțe cu privire la cererile de decizie preliminară referitoare la dispoziții de drept al Uniunii în situații în care faptele din litigiile principale se situau în afara domeniului de aplicare al dreptului Uniunii. Astfel, este în interesul Uniunii să se asigure interpretarea uniformă a unei dispoziții a unui act al Uniunii și a dispozițiilor de drept național care o transpun și îi determină aplicarea în afara domeniului de aplicare al acelui act.

36. În acest context, Curtea a precizat că interpretarea dată de ea însăși dispozițiilor de drept al Uniunii în situații care nu intră în domeniul de aplicare al acestuia se justifică atunci când aplicabilitatea acelor dispoziții a fost determinată de dreptul național în mod direct și necondiționat pentru a asigura un tratament identic acestor situații și situațiilor care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii¹⁰. În consecință, Curtea este chemată să verifice dacă există indicații suficiente de precizie pentru a putea stabili dacă dreptul intern face o trimitere directă și necondiționată la dreptul Uniunii. În esență, doar în temeiul precizărilor oferite de instanța națională în decizia sa de trimitere, Curtea poate stabili dacă este competentă să răspundă la chestiunile ridicate în fața sa¹¹.

37. Desigur, potrivit Hotărârii Nolan, nu se poate afirma sau prezuma că ar exista un interes al Uniunii ca, într-un domeniu exclus de legiuitorul Uniunii din domeniul de aplicare al actului pe care l-a adoptat, să se procedeze la o interpretare uniformă a dispozițiilor respectivului act¹². Astfel, conform acestei logici, „dacă legiuitorul Uniunii menționează în mod univoc că actul pe care l-a adoptat nu se aplică unui domeniu precis, el renunță [...] la obiectivul privind interpretarea și aplicarea uniformă a normelor de drept în acel domeniu exclus”¹³.

38. Hotărârea din 19 octombrie 2017, *Solar Electric Martinique* (C-303/16, denumită în continuare „Hotărârea *Solar Electric Martinique*”, EU:C:2017:773), care privea de asemenea un caz de excludere expresă din domeniul de aplicare al unei directive a Uniunii¹⁴, a modificat însă, în opinia noastră, anumite aspecte ale motivării din Hotărârea Nolan. Astfel, Curtea a precizat, la punctul 29 din Hotărârea *Solar Electric Martinique*, că „[s]e poate, cu siguranță, avea în vedere existența unui interes al Uniunii ca, pentru evitarea unor viitoare divergențe de interpretare, [noțiunile din directiva în cauză] să primească o interpretare uniformă”¹⁵. În cazul în care Hotărârea Nolan sugera că un astfel de interes

8 A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 octombrie 1990, *Dzodzi* (C-297/88 și C-197/89, EU:C:1990:360, punctul 33), Hotărârea din 7 iulie 2011, *Agafitei și alții* (C-310/10, EU:C:2011:467, punctele 24 și 25), și Hotărârea din 21 decembrie 2011, *Cicala* (C-482/10, EU:C:2011:868, punctul 15).

9 A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 octombrie 1990, *Dzodzi*, C-297/88 și C-197/89, EU:C:1990:360, punctul 35), Hotărârea din 16 martie 2006, *Poseidon Chartering* (C-3/04, EU:C:2006:176, punctul 15), Hotărârea din 28 octombrie 2010, *Volvo Car Germany* (C-203/09, EU:C:2010:647, punctul 24), Hotărârea din 7 iulie 2011, *Agafitei și alții* (C-310/10, EU:C:2011:467, punctul 26), și Hotărârea din 21 decembrie 2011, *Cicala* (C-482/10, EU:C:2011:868, punctul 16).

10 A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 1995, *Kleinwort Benson* (C-346/93, EU:C:1995:85, punctul 16), Hotărârea din 21 decembrie 2011, *Cicala* (C-482/10, EU:C:2011:868, punctele 17 și 19), Hotărârea din 18 octombrie 2012, *Nolan*, C-583/10, EU:C:2012:638, punctele 45 și 47), precum și Hotărârea din 19 octombrie 2017, *Solar Electric Martinique* (C-303/16, EU:C:2017:773, punctele 25 și 27).

11 A se vedea în acest sens Ordonanța din 12 mai 2016, *Sahyouni* (C-281/15, EU:C:2016:343, punctele 27 și 29), precum și Concluziile noastre prezentate în cauza *Solar Electric Martinique* (C-303/16, EU:C:2017:507, punctul 33).

12 A se vedea în acest sens Hotărârea Nolan (punctele 53, 54 și 56).

13 A se vedea în acest sens Hotărârea Nolan (punctul 55).

14 Era vorba despre un caz de excludere *ratione loci* a domeniului de aplicare al Directivei TVA, dar această diferență față de excluderea *ratione materiae* a Hotărârii Nolan nu are nicio incidență: a se vedea Concluziile noastre în cauza *Solar Electric Martinique* (C-303/16, EU:C:2017:507, punctul 49).

15 Sublinierea noastră.

dispărea în cazul unei excluderi exprese de către legiuitorul Uniunii, Hotărârea Solar Electric Martinique nu a confirmat, prin urmare, această interpretare. Tot în legătură cu o situație de excludere expresă din domeniul de aplicare al unei directive, Hotărârea din 27 iunie 2018, SGI și Valérie (C-459/17 și C-460/17), înlătură, se pare definitiv, abordarea reținută anterior în Hotărârea Nolan, afirmând că, în pofida acestei excluderi exprese, *există un interes cert al Uniunii*¹⁶ ca, pentru evitarea unor viitoare divergențe de interpretare, dispozițiile sau noțiunile preluate din dreptul Uniunii să primească o interpretare uniformă, indiferent care ar fi condițiile în care acestea urmează să fie aplicate, în cazul în care dreptul intern face o trimitere directă și necondiționată la dispoziția din directivă a cărei interpretare de către Curte este solicitată¹⁷.

39. Aceasta este situația și în prezenta cauză.

40. Astfel, informațiile furnizate de instanța de trimitere sunt suficient de precise și atestă că dreptul național, conformându-se dreptului Uniunii, face o trimitere directă și necondiționată la acesta din urmă. Instanța de trimitere precizează așadar că legislația și reglementările neerlandeze instituie un regim juridic comun pentru reîntregirea familiei pentru resortisanții unor țări terțe și reîntregirea familiei pentru cetățenii neerlandezi care nu și-au exercitat libertatea de circulație și nu face distincție între cele două regimuri juridice. Reiese din expunerea de motive a Vb 2000 că termenul prevăzut la articolul 3.51 din Vb 2000¹⁸, în care secretarul de stat poate elibera un permis de ședere autonom¹⁹, a fost înăsprit și a fost extins de la trei la cinci ani de ședere și se aplică de asemenea cazurilor de reîntregire a familiei cetățenilor neerlandezi care nu și-au exercitat dreptul de liberă circulație. Condiția celui de-al doilea examen de integrare civică prevăzut la articolul 3.80a alineatul 1 din Vb 2000, precum și prelungirea termenului se aplică fără distincție în privința reîntregirii familiei în cazul resortisanților unor țări terțe și în privința reîntregirii familiei în cazul cetățenilor neerlandezi care nu și-au exercitat libertatea de circulație.

41. În plus, instanța de trimitere adaugă că, în cazul în care Curtea nu ar fi competentă, în prezenta cauză, să interpreteze articolul 15 din Directiva 2003/86, instanța de trimitere ar fi obligată să îl interpreteze ea însăși pentru a soluționa litigiul pe fond. În practică, interpretarea unei dispoziții a dreptului Uniunii de către instanța națională ar putea avea incidență asupra conținutului acestui drept și ar putea conduce la o orientare semnificativ diferită față de cea care ar putea fi reținută de Curte. De asemenea, aceasta ar putea descuraja instanțele naționale ale statului membru în cauză să adreseze în viitor o astfel de întrebare Curții. În orice caz, noțiunile a căror interpretare este solicitată de instanța de trimitere intră sub incidența dreptului Uniunii și sunt susceptibile să fie aplicate în situații care țin de domeniul de aplicare al directivei.

42. În consecință, considerăm că interesul Uniunii pentru o interpretare uniformă există, pe de o parte, pentru a evita o divergență în punerea în aplicare a dreptului Uniunii și, pe de altă parte, având în vedere necesitatea de a nu trata în mod diferit situații în care un stat membru a ales să alinieze soluțiile aduse de dreptul Uniunii.

43. În aceste împrejurări, propunem Curții să constate că are competența să răspundă la întrebările adresate.

¹⁶ Sublinierea noastră.

¹⁷ A se vedea în acest sens Hotărârea din 27 iunie 2018, SGI și Valérie (C-459/17 și C-460/17, punctele 27 și 28). Această hotărâre, la fel ca Hotărârea Solar Electric Martinique, privea o situație de excludere *ratione loci* din domeniul de aplicare al Directivei TVA.

¹⁸ Acest articol constituie o punere în aplicare a articolului 15 din Directiva 2003/86.

¹⁹ Instanța de trimitere citează articolul 3.51 alineatul 1 partea introductivă și litera a din Vb 2000.

B. Cu privire la interpretarea articolului 15 alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/86 și la compatibilitatea condiției referitoare la al doilea examen de integrare civică

44. Amintim că apelanții C și A beneficiază de permis de ședere la soț/soție pentru reîntregirea familiei. Aceștia au depus o cerere pentru a obține un permis de ședere autonom în temeiul articolului 3.51 alineatul 1 partea introductivă și litera a din Vb 2000. Cererea a fost respinsă pentru motivul că apelanții C și A nu au promovat examenul menționat la articolul 7 alineatul 2 litera a din Wi sau nu au demonstrat că au promovat examenul respectiv sau că au beneficiat de scutire de la această obligație²⁰. În aceste condiții, apelanții C și A au fost privați de permisul de ședere autonom în cazul nepromovării examenului.

45. A doua întrebare preliminară se referă, prin urmare, la compatibilitatea cu articolul 15 alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/86, a respingerii unei cereri de eliberare a unui permis de ședere autonom pentru un membru de familie care rezidă pe teritoriul național de mai mult de cinci ani în scopul reîntregirii familiei pentru neîndeplinirea condițiilor de integrare impuse de legislația națională. Mai exact, Curtea este chemată să se pronunțe asupra sensului pe care îl capătă sintagma „condiții privind acordarea [...] permisului de ședere autonom” prevăzută la articolul 15 alineatul (4) din Directiva 2003/86 și să determine dacă printre aceste condiții figurează obligația de a se supune unui al doilea examen de integrare civică.

46. Înainte de a aborda interpretarea articolului 15 alineatul (4) din Directiva 2003/86, trebuie arătat că, în Țările de Jos, procesul de integrare pare să aibă loc în două etape.

47. Prima etapă este reglementată la articolul 7 alineatul (2) din Directiva 2003/86, care precizează că statele membre „pot solicita resortisanților țărilor terțe să se conformeze măsurilor de integrare [...]”. Curtea a statuat²¹ că statele membre pot solicita resortisanților unor țări terțe să promoveze un examen de integrare civică. Această examinare include evaluarea cunoașterii elementare atât a limbii, cât și a societății statului membru în cauză și implică plata a diverse costuri. Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European cu privire la orientările pentru punerea în aplicare a Directivei 2003/86/CE privind dreptul la reîntregirea familiei (denumită în continuare „Orientările Comisiei”)²² definește măsurile de integrare prevăzute la articolul 7 alineatul (2) din directiva menționată ca fiind verificarea aspectului „dacă imigrantul este dispus să se integreze” și stabilește că se poate utiliza un examen privind competențele de bază considerate necesare în acest scop. Măsurile de integrare pe care statele membre le pot solicita „nu pot conduce la o obligație de performanță [a se citi «obligație de rezultat»]”, care ar constitui instituirea unei măsuri care să limiteze posibilitatea de reîntregire a familiei. Dimpotrivă, acestea trebuie să „contribuie la succesul reîntregirii familiei”. Astfel, o cunoaștere elementară a limbii, istoriei și instituțiilor societății gazdă este indispensabilă pentru integrare și este încurajată de Comisie²³. În acest sens, examenul poate avea loc înaintea intrării pe teritoriul Uniunii, în ambasade și consulate sau în statul membru gazdă.

48. Există în dreptul neerlandez o a doua fază de integrare care își găsește temeiul în dispozițiile articolului 15 alineatul (4) din Directiva 2003/86. Această nouă fază de integrare impune promovarea unui noi examen în cazul în care membrul familiei dorește să beneficieze de un statut autonom și să nu mai depindă de permisul de ședere al solicitantului reîntregirii familiei. Potrivit guvernului

20 În temeiul articolului 6 alineatul 1 literele a sau b din Wi, „[m]inistrul scutește persoana căreia îi revine obligația de integrare civică dacă [...] aceasta a stabilit că, din cauza unui handicap psihic sau fizic sau a unei deficiențe mintale, se află în incapacitate îndelungată de a promova examenul de integrare civică [sau dacă ministrul menționat] ajunge, pe baza unor eforturi demonstrate furnizate de persoana căreia îi revine obligația de integrare civică, la concluzia că acesta din urmă nu poate îndeplini în mod rezonabil cerința privind integrarea civică”.

21 A se vedea în acest sens Hotărârea P și S (punctul 38) și Hotărârea K și A (punctele 52-55).

22 COM(2014) 210 final din 3 aprilie 2014, p. 15 și 16.

23 A se vedea în acest sens Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, Programul comun pentru integrare. Cadrul referitor la integrarea resortisanților țărilor terțe în Uniunea Europeană [COM(2005) 389 final, 1 septembrie 2005, principiul de bază numărul 4].

neerlandez, acordarea unui permis de ședere autonom consolidează situația juridică a resortisanților țărilor terțe care au reședința legală de cinci ani pe teritoriul unui stat membru și, pentru acest motiv, i se poate impune solicitantului permisului de ședere autonom să facă dovada că, în această perioadă, și-a definitivat integrarea.

49. În aceste condiții, ajungem la interpretarea solicitată de instanța de trimitere privind noțiunea „condiții” prevăzută la articolul 15 alineatul (4) din Directiva 2003/86, care, potrivit guvernului neerlandez, ar fi de natură să includă al doilea examen de integrare civică.

50. Trebuie remarcat că nici modul de redactare a articolul 15 din Directiva 2003/86, nici Orientările Comisiei nu precizează dacă și în ce măsură impunerea unei obligații de integrare civică este posibilă pentru dobândirea permisului de ședere autonom.

51. Cu toate acestea, arătăm că articolul 15 alineatul (4) din Directiva 2003/86 utilizează expresia „condiții privind acordarea”, iar nu expresia „condiții de integrare”²⁴, precum în cazul articolului 5 alineatul (2) din Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung²⁵ sau expresia „măsuri de integrare”²⁶, care figurează la articolul 7 alineatul (2) din Directiva 2003/86.

52. „Măsurile de integrare” și „condițiile de integrare” trebuie să fie complet diferite și, în mod cert, nu trebuie să fie considerate ca expresii sinonime, în măsura în care măsurile de integrare trebuie să fie considerate mai puțin constrângătoare decât condițiile de integrare²⁷. Interpretarea sistematică a articolului 7 alineatul (1) din Directiva 2003/86 pledează în același sens. Acest articol enumeră o serie de condiții pe care resortisantul unei țări terțe trebuie să facă dovada că le îndeplinește. În schimb, măsura de integrare este înscrisă la alineatul următor, în condițiile în care dacă legiuitorul european ar fi intenționat să supună un resortisant al unei țări terțe unei măsuri de integrare și să îl selecteze pe baza acesteia, ar fi inclus la alineatul (1) un al patrulea punct, de exemplu. Dar nu este așa. Măsurile de integrare prevăzute la articolul 7 alineatul (2) din Directiva 2003/86 nu trebuie să selecteze, ci, dimpotrivă, trebuie să aibă ca scop principal să faciliteze integrarea în statele membre²⁸.

53. Această diferență terminologică explică deja de ce, la fel ca instanța de trimitere, apreciem că nici Hotărârea K și A, care privea clasificarea unui examen de integrare civică în categoria „măsurilor de integrare” în sensul articolului 7 alineatul (2) din Directiva 2003/86, nici Hotărârea P și S, care viza interpretarea noțiunii „condiții de integrare” în sensul articolului 5 alineatul (2) din Directiva 2003/109 nu oferă un răspuns referitor la interpretarea expresiei „condiții privind acordarea [...] permisului de ședere”, care figurează la articolul 15 alineatul (4) din Directiva 2003/86, în special cu privire la aspectul dacă expresia poate acoperi o condiție legată de promovarea unui al doilea examen de integrare civică, precum cea aplicabilă în litigiile principale.

54. Dincolo de diferențele terminologice menționate mai sus, în vederea interpretării articolul 15 din Directiva 2003/86, în special a alineatului (4) al acestuia, trebuie să ia în considerare de asemenea finalitățile, economia și geneza dispozițiilor din directiva menționată.

²⁴ Acest concept este dezvoltat de Curte în Hotărârea din 4 iunie 2015, P și S (C-579/13, EU:C:2015:369, punctele 34-38).

²⁵ JO 2004, L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 225.

²⁶ Acest concept este dezvoltat de Curte în Hotărârea din 9 iulie 2015, K și A (C-153/14, EU:C:2015:453, punctele 52-55).

²⁷ Această distincție este deosebit de evidentă în Directiva 2003/109. A se vedea în acest sens Concluziile noastre prezentate în Hotărârea Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punctul 52).

²⁸ A se vedea în acest sens Concluziile noastre prezentate în cauza Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punctul 52) și Hotărârea K și A (punctele 52 și 57), care confirmă că măsurile de integrare sunt legitime numai dacă facilitează integrarea membrilor familiei. Acestea nu trebuie să aibă drept scop selectarea persoanelor care vor putea să își exercite dreptul la reintegrarea familiei, ci facilitarea integrării acestora din urmă în statele membre.

55. În ceea ce privește interpretarea teleologică a Directivei 2003/86, trebuie amintit că Curtea, pe de o parte, a afirmat că, în sistemul Directivei 2003/86, autorizarea reîntregirii familiei constituie regula generală și că dispozițiile care permit să se prevadă limitări pentru această regulă sunt de strictă interpretare și, pe de altă parte, a precizat că marja de manevră recunoscută statelor membre prin astfel de dispoziții nu trebuie utilizată de acestea într-un mod care ar aduce atingere obiectivului directivei de a favoriza reîntregirea familiei și efectului util al acesteia²⁹.

56. În sistemul Directivei 2003/86, statutul autonom al membrilor familiei solicitantului reîntregirii este un statut propriu care pune capăt dependenței de acesta din urmă. Astfel, în cazul unor situații dificile sau în cazul în care permisul de ședere al solicitantului reîntregirii a fost retras sau a expirat, membrul familiei care beneficiază de un permis de ședere autonom nu ar mai fi sancționat.

57. Interpretarea expresiei „condiții privind acordarea [...] permisului de ședere”, enunțată la articolul 15 alineatul (4) din Directiva 2003/86 ca o oportunitate oferită statelor membre de a înstitui un al doilea examen de integrare civică, ar aduce atingere finalității și efectului util al acestui act, complicând în mod excesiv dreptul la reîntregirea familiei.

58. În speță, trebuie să se rețină că condițiile aplicabile în temeiul legislației neerlandeze sunt deosebit de stricte. Astfel cum am evidențiat deja, resortisantul unei țări terțe trebuie să îndeplinească condiții de integrare civică care le depășesc pe cele prevăzute în cadrul primei admiteri în Țările de Jos în temeiul dreptului la reîntregirea familiei. Articolul 7 alineatul 2 litera a din Wi stabilește condițiile care trebuie îndeplinite de resortisantul unei țări terțe. Acesta trebuie, în primul rând, să dobândească, în termen de trei ani, competențe scrise și orale în limba neerlandeză care să corespundă cel puțin nivelului A2 din Cadrul european comun de referință pentru limbi străine moderne. Aceste competențe constau în exprimarea orală, înțelegerea unui text oral, exprimarea scrisă și înțelegerea unui text scris³⁰. Resortisantul țării terțe trebuie, în al doilea rând, să dobândească cunoștințe despre societatea neerlandeză în cursul acestor trei ani. Acestea cuprind o parte referitoare la cunoașterea societății neerlandeze și o altă parte, referitoare la orientarea pe piața neerlandeză a muncii³¹.

59. Prin urmare, considerăm că finalitatea Directivei 2003/86 nu poate justifica teza potrivit căreia noțiunea „condiții privind acordarea [...] permisului de ședere” poate cuprinde o condiție de fond precum promovarea unui al doilea examen de integrare civică. Dimpotrivă, în opinia noastră, această expresie trebuie interpretată mai curând în sensul că include numai posibilitatea statelor membre de a solicita depunerea unei cereri de permis de ședere autonom, precum și identificarea datelor ce urmează a fi comunicate în susținerea unei astfel de cereri. Cu alte cuvinte, este vorba despre cerințe administrative sau formale, iar nu despre condiții de fond.

60. Economia Directivei 2003/86, în special poziția articolului 15 în structura directivei menționate, susține teza potrivit căreia condiția prevăzută la articolul 15 alineatul (4) nu este o condiție de fond. În conformitate cu formularea considerentului (6), care subliniază necesitatea „[de a se stabili], pe baza unor criterii comune, condițiile materiale pentru exercitarea dreptului la reîntregirea familiei”, articolele 6-8 și 12 din Directiva 2003/86 stabilesc un set de criterii sau norme referitoare la examinarea cererii, la depunerea sa și la condițiile care trebuie îndeplinite pentru eliberarea permisului de ședere. În schimb, cu excepția articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2003/86, care stabilește

29 A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 martie 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punctul 43), Hotărârea din 6 decembrie 2012, O și alții (C-356/11 și C-357/11, EU:C:2012:776, punctul 74), și Hotărârea K și A (punctul 50).

30 Potrivit instanței de trimitere, este ceea ce reiese din cuprinsul articolului 2.9 din Decretul privind integrarea civică, care prevede că „[p]ersoana căreia îi revine obligația de integrare civică dobândește competențe [de exprimare și înțelegere a unui text oral și de exprimare și înțelegere a unui text scris] în neerlandeză care corespund nivelului A 2 din Cadrul european comun de referință pentru limbi străine moderne”.

31 Potrivit instanței de trimitere, acest lucru reiese din cuprinsul articolului 2.10 alineatul 1 din Decretul privind integrarea civică, care prevede că „[p]ersoana căreia îi revine obligația de integrare civică dobândește o cunoaștere a societății neerlandeze al cărei nivel corespunde cu obiectivele stabilite prin decret al ministrului în ceea ce privește următoarele elemente: a. cunoașterea societății neerlandeze; b. orientarea pe piața neerlandeză a muncii”.

ratione personae membrii familiei vizați și care pot primi un astfel de permis de ședere autonom³², articolul 15 nu stabilește niciun criteriu sau nicio normă materială comună. Articolele 6-8 se situează în capitolul IV, intitulat „Condiții necesare pentru exercitarea dreptului la reîntregirea familiei”, din Directiva 2003/86, în timp ce articolul 15 apare izolat și inserat în capitolul VI, intitulat „Intrarea și șederea membrilor familiei” din respectiva directivă. În plus, articolul 15 nu face nicio trimitere la dispozițiile capitolului IV, spre deosebire de articolul 12 alineatul (1) din directiva menționată (referitor la reîntregirea familiei refugiaților) care trimite la acestea. Se pare, așadar, că legiuitorul Uniunii nu a dorit să subordoneze acordarea permisului de ședere autonom îndeplinirii unor condiții materiale sau de fond, ci numai îndeplinirii unor condiții procedurale stabilite de statele membre. Legiuitorul Uniunii a considerat permisul de ședere autonom ca fiind o consecință a șederii continue a membrului familiei susținătorului reîntregirii pe teritoriul statului membru.

61. În sfârșit, suntem de acord de asemenea cu interpretarea propusă de instanța de trimitere conform căreia geneza articolului 15 din Directiva 2003/86 ar demonstra că condițiile de acordare a permisului de ședere sunt cerințe procedurale, pentru următoarele motive.

62. În primul rând, reiese din considerentul (15) al Directivei 2003/86, din expunerea de motive a Propunerii de Directivă 2003/86³³, precum și dintr-un document de lucru al Consiliului de Miniștri al Uniunii Europene³⁴ din 9 august 2002 că permisul de ședere autonom introdus prin articolul 15 din Directiva 2003/86 are drept efect faptul că membrii familiei nu mai depind de susținătorul reîntregirii în ceea ce privește permisul de ședere, de exemplu dacă acesta din urmă părăsește statul membru în care locuiește cu membrul familiei, în caz de deces sau în caz de desfacere a căsătoriei sau a parteneriatului dintre susținătorul reîntregirii și membrul familiei. Permisul de ședere autonom urmărește să consolideze situația juridică a membrului familiei susținătorului reîntregirii și să îi ofere mai multă siguranță juridică.

63. În al doilea rând, geneza articolului 15 din Directiva 2003/86, considerat în ansamblu, arată că permisul de ședere autonom a fost inițial de drept³⁵, dar, în cursul dezbaterilor legislative cu privire la această propunere, s-a constatat că acesta nu ar trebui să se obțină în mod automat, după o perioadă de ședere de cinci ani, ci la cerere. Această observație a condus la elaborarea unei propuneri modificate prin care a fost prevăzută posibilitatea, care figurează în prezent la articolul 15 alineatele (1) și (3) din Directiva 2003/86, de condiționare a dobândirii permisului de ședere autonom de depunerea unei cereri în acest sens. Adăugarea alineatului (4) al articolului 15 este legată de adăugarea termenilor „dacă este nevoie, la cerere”, care figurează la articolul 15 alineatul (1) primul paragraf și la articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2003/86³⁶. A fost, așadar, necesar să se introducă la alineatul (4) menționat o dispoziție referitoare la modalitățile de depunere a acestei cereri și la acordarea ulterioară a permisului de ședere. Prin urmare, statele membre sunt abilitate să transpună această dispoziție în două moduri: pe de o parte, în lipsa unei proceduri specifice, statele membre pot prevedea ca permisul de ședere autonom să fie dobândit de drept după cinci ani de rezidență, sau, pe de altă parte, ele pot prevedea ca permisul de ședere autonom să fie dobândit la cerere și să fie însoțit de modalități procedurale.

32 Articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2003/86 prevede că „[...] la cinci ani de rezidență și în măsura în care membrii familiei nu au primit un permis de ședere pentru alte motive decât reîntregirea familiei, soțul sau partenerul necăsătorit și copilul devenit major au dreptul [...] la un permis de ședere autonom [...]”.

33 Expunerea de motive a Propunerii de Directivă 2003/86 prezentate de Comisia Europeană [COM(1999) 638 final; p. 22-23].

34 A se vedea documentul Consiliului de Miniștri al Uniunii Europene (denumit în continuare „documentul Consiliului”) nr. 10857/02.

35 A se vedea în acest sens Propunerea modificată de directivă a Consiliului privind dreptul la reîntregirea familiei [COM(2002) 225 final].

36 A se vedea în acest sens documentele Consiliului nr. 10857 din 9 august 2002, nr. 11787/02 din 30 septembrie 2002 și nr. 13053/02 din 23 octombrie 2002.

64. În al treilea rând, geneza noțiunii „condiții” arată că articolul 15 alineatul (4) din Directiva 2003/86 era menționată anterior în propunerea de directivă înainte de a se adăuga alineatul (2) al articolului 7³⁷. Astfel cum am arătat deja³⁸, acest alineat se referă în mod explicit la „măsuri de integrare”. Adăugarea alineatului (2) la articolul 7 din propunere, după articolul 15 alineatul (4) nu a condus însă la modificarea ulterioară a articolului 15 alineatul (4) fie pentru a efectua o trimitere, fie pentru a armoniza termenii utilizați la articolul 15 alineatul (4) și la articolul 7 alineatul (2) din Directiva 2003/86. Prin urmare, această noțiune trebuie să fie interpretată independent de noțiunea „măsuri de integrare”, utilizată la articolul 7 alineatul (2) din Directiva 2003/86.

65. Concluzionăm, așadar, că dispozițiile articolului 15 alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/86 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care prevede că o cerere de permis de ședere autonom a unui resortisant al unei țări terțe în situație de ședere legală pe teritoriul unui stat membru timp de peste cinci ani în scopul reîntregirii familiei poate fi respinsă pentru neîndeplinirea condițiilor de integrare impuse potrivit dreptului național, în măsura în care aceste condiții sunt condiții materiale care nu sunt prevăzute la articolul 15 alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/86.

66. În orice caz, în ipoteza în care Curtea ar considera că „condițiile” prevăzute la articolul 15 alineatul (4) din Directiva 2003/86, se referă la condiții materiale, observăm că Curtea a statuat că măsurile de integrare în sensul articolului 7 alineatul (2) din Directiva 2003/86, introduse de un stat membru, sunt compatibile cu această directivă numai dacă condițiile de aplicare a unei asemenea obligații nu fac imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea dreptului la reîntregire a familiei³⁹.

67. În această privință, în conformitate cu principiul proporționalității, care face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii, mijloacele puse în aplicare de reglementarea națională care transpune articolul 7 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2003/86 trebuie să fie de natură să realizeze obiectivele vizate de reglementarea menționată și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestor obiective⁴⁰.

68. Aceasta ar fi situația, în opinia noastră, cu atât mai mult în ceea ce privește condițiile privind acordarea permisului de ședere autonom, în sensul articolului 15 alineatul (4) din Directiva 2003/86.

69. În speță, condiția referitoare la examenul de integrare civică prevăzută de legislația neerlandeză ni se pare disproporționată din două motive.

70. În primul rând, amintim că beneficiarii dreptului la reîntregirea familiei trebuie să se conformeze unor măsuri de integrare civică înainte de ședere, ceea ce le permite să dobândească cunoștințe elementare, în special lingvistice, care se dovedesc incontestabil utile pentru stabilirea unor legături cu statul membru gazdă⁴¹. Or, impunerea unui al doilea examen ar putea pune în discuție „eficacitatea integratoare” și utilitatea primului examen de integrare civică în sensul articolului 7 alineatul (2) din Directiva 2003/86. Potrivit considerentului (15) al directivei menționate, „[i]ntegrarea membrilor familiei ar trebui promovată”. În acest scop, membrii familiei grupați în jurul susținătorului reîntregirii ar trebui să fie integrați astfel încât resortisanții care doresc acest lucru să poată dobândi un statut autonom și independent de cel al susținătorului reîntregirii și să nu mai depindă de permisul de ședere al acestuia. Astfel, acești resortisanți ar trebui să fie integrați datorită cunoștințelor de bază de limba neerlandeză dobândite cu ocazia primului examen, fără a fi necesar ca autoritățile neerlandeze

37 A se vedea documentul Consiliului nr. 14272/02 din 26 noiembrie 2002. Articolul 7 alineatul (2) din Directiva 2003/86 prevede că „[s]tatele membre pot solicita resortisanților țărilor terțe să se conformeze măsurilor de integrare, în conformitate cu legislația internă. [...]”.

38 A se vedea punctele 51 și 52 din prezentele concluzii.

39 A se vedea prin analogie Hotărârea P și S (punctul 45 și jurisprudența citată).

40 A se vedea prin analogie Hotărârea din 26 aprilie 2012, Comisia/Țările de Jos (C-508/10, EU:C:2012:243, punctul 75), și, în acest sens, Hotărârea K și A (punctul 51).

41 Hotărârea P și S (punctele 47 și 48) și Hotărârea K și A (punctele 54 și 55).

să efectueze o a doua selecție pe baza progreselor cunoștințelor lingvistice și culturale ale resortisanților țărilor terțe. În plus, potrivit apelanților, C și A, rata promovării respectivului examen este scăzută⁴². În măsura în care acest al doilea examen de integrare civică ar putea genera insecuritate juridică în caz de nereușită, examenul amintit descurajează resortisanții unor țări terțe.

71. Apoi, accesibilitatea examenului și, prin urmare, promovarea acestuia fac imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea dreptului la titlul de ședere autonom.

72. Pe de o parte, accesibilitatea financiară a examenului de integrare civică poate constitui un obstacol. Potrivit apelanților C și A, costurile formării (cursuri de limbă și de integrare civică), precum și pregătirea și prezentarea la examen, care se ridică la o valoare cuprinsă între 4 000 și 10 000 de euro, sunt acoperite de participantul la examen și nu sunt finanțate de stat. Desigur, Guvernul neerlandez a indicat că există un sistemul de împrumut introdus în funcție de capacitatea de rambursare a împrumutatului. Cu toate acestea, potrivit apelanților C și A, situația nu ar fi aceasta pentru resortisanții unor țări terțe vizați de dispozițiile articolului 15 din Directiva 2003/86. În plus, trebuie remarcat că suma împrumutată va trebui să fie restituită și că, în orice caz, reprezintă o sumă de bani importantă chiar și pentru cetățenii europeni. În plus, potrivit apelanților C și A, acest cost include costurile aferente înscrierii la examen (350 de euro)⁴³, care trebuie plătite încă o dată pentru a avea dreptul de a susține din nou examenul în cazul insuccesului la încercările anterioare⁴⁴. În măsura în care această cerință, datorită caracterului său deosebit de constrângător, descurajează depunerea unei cereri de permis de ședere autonom, ea reprezintă o condiție care ar putea împiedica respectiva reîntregire în loc să o faciliteze. Prin urmare, aceasta reprezintă o restricție care poate priva articolul 15 din Directiva 2003/86 de efect util.

73. Pe de altă parte, accesibilitatea examenului în sine constituie, în practică, un obstacol care complică atingerea obiectivului de integrare. Astfel, trebuie să fie luate în considerare circumstanțe individuale particulare precum vârsta, nivelul de educație, situația financiară sau starea de sănătate a membrilor familiei susținătorului reîntregirii vizați în vederea scutirii lor de obligația de a promova un examen precum cel în discuție în litigiile principale atunci când, din cauza acestor circumstanțe, se dovedește că aceștia din urmă nu sunt în măsură să se prezinte la examenul respectiv sau să îl promoveze. În caz contrar, în astfel de circumstanțe, o asemenea obligație ar putea constitui un obstacol dificil de depășit în calea eficacității dreptului de obținere a permisului de ședere autonom prevăzut de Directiva 2003/86⁴⁵.

74. Or, în sistemul neerlandez, se pare că circumstanțele individuale, în sensul articolului 17 din Directiva 2003/86, ale resortisantului unei țări terțe membru al familiei susținătorului reîntregirii, sunt luate în considerare numai după ce solicitantul permisului de ședere autonom, a încercat fără succes să promoveze examenele. Astfel, articolul 6 alineatul 1 litera b din Wi prevede că persoana obligată trebuie să facă dovada că nu a reușit în mod rezonabil să promoveze după participarea la sesiunile de formare și că încercat în repetate rânduri să promoveze examenul de integrare civică înainte de a putea beneficia de o scutire⁴⁶. Această scutire este acordată de secretarul de stat resortisantului unei țări

42 Numai 49 % din membrii familiei susținătorului reîntregirii cărora li s-a impus obligația de integrare civică la începutul anului 2013 au reușit trei ani mai târziu să promoveze al doilea examen de integrare civică.

43 Conform raportului Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind aplicarea Directivei 2003/86/CE privind dreptul la reîntregirea familiei [COM(2008) 610 final din 8 octombrie 2008, p. 10 și 11], quantumul cheltuielilor cu taxele este stabilită în Țările de Jos la 1 368 de euro, 830 de euro în vederea obținerii vizei pentru reîntregirea familiei, quantumul testului de integrare fiind stabilit la 350 de euro.

44 Examenul poate fi dat din nou de până la patru ori.

45 A se vedea prin analogie Hotărârea P și S (punctul 49) și Hotărârea K și A (punctele 58-60).

46 C a obținut o dispensă, întrucât s-a prezentat de patru ori la examen și a transmis un certificat al instituției de învățământ care arată că a participat la cele 648 de ore de curs necesare.

terțe, care trebuie să facă dovada eforturilor depuse. Acest sistem ar trebui să ia în considerare, înainte de trecerea examenului, situația individuală a solicitanților de permise de ședere autonome, cum ar fi capacitățile cognitive, vulnerabilitatea⁴⁷, vârsta, nivelul de educație, starea de sănătate a acestora. În acest mod, acest sistem ar fi, în opinia noastră, mai proporționat.

75. Autorităților naționale competente (inclusiv instanțelor naționale) le revine sarcina ca, în cadrul punerii în aplicare a Directivei 2003/86 și al examinării cererilor de reîntregire a familiei, să efectueze o evaluare echilibrată și rațională a tuturor intereselor aflate în joc, ținând seama în special de cele ale copiilor în cauză⁴⁸.

76. Prin urmare, în opinia noastră, trebuie să se răspundă la a doua întrebare preliminară după cum urmează: articolul 15 alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/86 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care prevede că o cerere de permis de ședere autonom a unui resortisant al unei țări terțe, care a beneficiat în scopul reîntregirii familiei, de mai mult de cinci ani, de o ședere legală pe teritoriul unui stat membru, poate fi respinsă din cauza nerespectării condițiilor de integrare impuse în dreptul național, în măsura în care aceste condiții sunt condiții materiale care nu sunt prevăzute la articolul 15 alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/86.

C. Cu privire la data de la care cererea de permis de ședere autonom își produce efectele, în sensul articolului 15 alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/86

77. Apelanta C este începând de la 5 noiembrie 2008 titulara unui permis de ședere la soț/soție. Întrucât, de la 10 februarie 2014, potrivit autorităților neerlandeze, C nu mai locuiește la soțul său, secretarul de stat a retras, cu efect retroactiv, permisul său de ședere la soț/soție deoarece acesta rămăsese fără temei juridic. Șederea legală a C a fost, prin urmare, întreruptă⁴⁹. Secretarul de stat i-a acordat un permis de ședere autonom la data la care C a îndeplinit condiția referitoare la obligația de integrare civică, și anume 16 februarie 2015. C susține că îndeplinea deja condițiile de obținere a permisului de ședere autonom la data la care se afla în situație de ședere legală în Țările de Jos de mai mult de cinci ani în scopul reîntregirii familiei.

78. În cazul în care depunerea unei cereri de acordare a unui permis de ședere autonom intervine după cinci ani de ședere legală și în vederea reîntregirii familiei, instanța de trimitere urmărește să afle dacă o reglementare națională⁵⁰ referitoare la permisul de ședere autonom, care prevede că permisul de ședere autonom se acordă de la data la care resortisantul unei țări terțe demonstrează că îndeplinește toate condițiile de integrare, inclusiv condiția examenului de integrare, și/sau cel mai devreme de la data primirii cererii respective, este compatibilă cu articolul 15 alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/86.

79. Potrivit instanței de trimitere, modul de redactare a articolul 15 din Directiva 2003/86 nu indică în mod clar data de la care acest permis trebuie acordat. Instanța de trimitere propune două interpretări ale articolul 15 alineatul (1) și (4) din respectiva directivă. Pe de o parte, pare să rezulte din articolul 15 alineatul (4), că statele membre stabilesc cerințele procedurale aplicabile în ceea ce privește acordarea și la durata permisului de ședere autonom în dreptul național. Statele membre ar defini, așadar, data de la care permisul menționat produce efecte. Pe de altă parte, instanța de trimitere consideră că dreptul la un permis de ședere autonom ia naștere în temeiul articolului 15 alineatul (1) cel mai târziu

47 Orientările Comisiei, p. 16: „O atenție deosebită ar trebui să se acorde, de asemenea, faptului că, în unele părți ale lumii, femeile și fetele au un acces mai limitat la educație și ar putea avea un nivel de educație mai scăzut decât bărbații.”

48 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 decembrie 2012, O și alții (C-356/11 și C-357/11, EU:C:2012:776, punctul 81).

49 Întreruperea șederii legale poate avea consecințe asupra posibilității de a solicita un permis de ședere în calitate de rezident pe termen lung și a drepturilor de obținere a cetățeniei neerlandeze, care necesită o perioadă de ședere legală și regulată pe teritoriul statului membru.

50 În speță articolul 26 alineatul 1 din Vw 2000:

după cinci ani de ședere legală și se dobândește în mod automat în ziua cererii. Pentru acest motiv, chiar și atunci când un resortisant al unei țări terțe solicită un permis de ședere autonom după mai mult de cinci ani de rezidență, acest lucru nu ar împiedica nașterea prealabilă a dreptului la un permis de ședere autonom.

80. În ceea ce ne privește, considerăm că, deși, în temeiul legislației naționale, dreptul la permisul de ședere autonom este condiționat de o cerere prealabilă, efectele dreptului la un permis de ședere autonom de ședere ar trebui să se producă *cel târziu* de la data depunerii respectivei cereri. Acest permis de ședere ar trebui să aibă caracter declarativ.

81. În această privință, amintim că articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2003/86 prevede că „[c]el târziu la cinci ani de rezidență și în măsura în care membrii familiei nu au primit un permis de ședere pentru alte motive decât reîntregirea familiei, [aceștia] au dreptul, *dacă este nevoie, la cerere*, la un permis de ședere autonom, independent de cel al susținătorului reîntregirii”⁵¹. Modul de redactare a articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2003/86, prin utilizarea expresiei „*dacă este nevoie, la cerere*”, face facultativă depunerea unei cereri de permis de ședere autonom. Obligația de a introduce o astfel de cerere corespunde uneia dintre „condițiile privind acordarea [...] permisului de ședere autonom” pe care statele membre le pot defini, în conformitate cu articolul 15 alineatul (4) din Directiva 2003/86. Articolul 15 alineatele (1) și (4) din această directivă permit o aplicare diferită între statele membre. În statele membre în care dreptul la permisul de ședere autonom este condiționat de introducerea unei cereri, permisul de ședere autonom se materializează și devine efectiv la depunerea acestei cereri la autoritățile naționale competente. Astfel, efectele permisului de ședere autonom vor începe să curgă de la data introducerii respectivei cereri, ceea ce respectă conținutul articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2003/86, care prevede că dreptul la un permis de ședere autonom există „*cel târziu la cinci ani de rezidență*”.

82. Mai mult, data depunerii cererii ar trebui, în opinia noastră, să fie considerată ca fiind data limită începând de la care permisul de ședere autonom devine efectiv, deoarece permite garantarea unui tratament identic pentru toți solicitanții care se află din punct de vedere cronologic în aceeași situație, asigurând faptul că admiterea cererii depinde în principal de circumstanțe imputabile solicitantului, iar nu administrației, cum ar fi durata examinării cererii⁵². O astfel de soluție este conformă cu modul de redactare a articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2003/86.

83. În plus, interpretarea articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2003/86 în sensul ce tocmai a fost propus permite garantarea unei mai mari securități juridice solicitanților permisului de ședere autonom. În situații deosebit de dificile, precum cele menționate la articolul 15 alineatul (3) din directiva menționată, resortisantul unei țări terțe care formulează cererea de permis de ședere autonom, imediat după încetarea relației maritale, filiale sau familiale, nu ar risca să își întrerupă perioada legală de ședere. Resortisanților unor țări terțe care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 15 alineatul (3) din Directiva 2003/86, stabilirea datei de depunere a cererii ca dată începând de la care permisul de ședere autonom produce efecte le-ar permite anticiparea unei eventuale întreruperi a șederii lor legale și, prin urmare, asigurarea unei mai mari securități juridice. În cazul în care o condiție de formă, de exemplu cerința unui document de identitate sau a unui document administrativ, nu este îndeplinită decât ulterior, dreptul la permisul de ședere autonom ar fi acordat retroactiv de la data la care a fost depusă cererea.

84. Pe baza celor de mai sus, propunem să se concluzioneze că articolul 15 alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/86 nu se opune ca un permis de ședere autonom să poată fi eliberat la data depunerii cererii de acordare a permisului respectiv și, dacă este necesar, cu efect retroactiv de la această dată.

⁵¹ Sublinierea noastră.

⁵² A se vedea prin analogie Hotărârea din 17 iulie 2014, Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:2092, punctul 17), și Hotărârea din 12 aprilie 2018, A și S (C-550/16, EU:C:2018:248, punctul 60).

V. Concluzii

85. Având în vedere ansamblul considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) după cum urmează:

- „1) Curtea este competentă să răspundă la întrebările preliminare adresate de instanța de trimitere referitoare la interpretarea dispozițiilor Directivei 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei în litigiile referitoare la dreptul de ședere al membrilor familiei unor solicitanți ai reîntregirii care au cetățenia neerlandeză, în măsura în care această directivă a fost declarată, în dreptul neerlandez, aplicabilă în mod direct și necondiționat în privința membrilor de familie respectivi.
- 2) Articolul 15 alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/86 trebuie să fie interpretate în sensul că se opune unei reglementări naționale care prevede că o cerere de permis de ședere autonom a unui resortisant al unei țări terțe, care a beneficiat în scopul reîntregirii familiei, de mai mult de cinci ani, de o ședere legală pe teritoriul unui stat membru, poate fi respinsă din cauza nerespectării condițiilor de integrare impuse în dreptul național, în măsura în care aceste condiții sunt condiții materiale care nu sunt prevăzute la articolul 15 alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/86.
- 3) Articolul 15 alineatele (1) și (4) din Directiva 2003/86 nu se opune ca un permis de ședere autonom să poată fi eliberat la data depunerii cererii de acordare a permisului respectiv și, dacă este necesar, cu efect retroactiv de la această dată.”