

Versiune anonimată

Traducere

C-905/19 – 1

Cauza C-905/19

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

11 decembrie 2019

Instanța de trimitere:

Verwaltungsgericht Darmstadt (Germania)

Data deciziei de trimitere:

27 noiembrie 2019

Reclamant:

EP

Pârât:

Kreis Groß-Gerau

VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT

ORDONANȚĂ

în procedura de contencios administrativ introdusă de

domnul EP,

[omissis] Riedstadt,

[omissis]

în calitate de reclamant,

[omissis]

împotriva

RO

Kreis Groß-Gerau (Districtul Groß-Gerau din landul Hessen, Germania), [omissis]

în calitate de pârât,

având ca obiect acordarea unui permis de ședere

Verwaltungsgericht Darmstadt (Tribunalul Administrativ din Darmstadt, Germania) [omissis]

a decis la 27 noiembrie 2019: [OR 2]

Suspendă procedura.

Adresează Curții următoarele întrebări în vederea pronunțării unei decizii preliminare:

Principiul nediscriminării prevăzut la articolul 64 din Acordul euro-mediteranean cu Tunisia poate avea ca efect interzicerea reducerii duratei de valabilitate a unui permis de ședere, ca urmare a neîndeplinirii *a posteriori* a condițiilor de acordare a acestui permis de ședere, în cazul în care:

- **la data comunicării reducerii duratei de valabilitate a permisului de ședere, resortisantul tunisian era încadrat în muncă;**
- **decizia de reducere a duratei de valabilitate nu se întemeiază pe motive privind protecția unui interes legitim al statului, precum ordinea, siguranța și sănătatea publică și**
- **resortisantul tunisian nu dispunea de o autorizație independentă de permisul de ședere pentru exercitarea activității (permis de muncă), ci avea dreptul, prin lege, să exercite o activitate pe perioada valabilității permisului de ședere?**

Statutul legal al unui străin în temeiul interzicerii discriminării prevăzute la articolul 64 din Acordul euro-mediteranean cu Tunisia implică, pe lângă permisul de ședere, acordarea unei autorizații administrative pentru exercitarea unei activități?

Care este data relevantă pentru aprecierea statutului legal din punctul de vedere al dreptului de ședere și de muncă? Este determinantă data adoptării deciziei administrative prin care este retras dreptul de ședere sau cea a hotărârii judecătorești? [OR 3]

MOTIVELE

I. Situația de fapt

Reclamantul, cetățean tunisian, s-a căsătorit, la 11 mai 2016, în Republica Tunisia, cu doamna S., de cetățenie germană. La 21 septembrie 2016, acesta a intrat pe teritoriul german, pe baza unei vize eliberate cu aprobarea pârâtei, pentru reîntregirea familiei, de Ambasada Germaniei din Tunis la 21 septembrie 2016 și cu durată de valabilitate până la 19 decembrie 2016. La 3 noiembrie 2016, Landrat (Consiliul Regional) i-a acordat, pentru prima dată, un permis de ședere pe durată determinată, valabil până la 23 februarie 2019, care îi conferă reclamantului, prin lege, dreptul de a exercita o activitate profesională salariată. La 9 ianuarie 2019, acest permis de ședere a fost prelungit până la 8 ianuarie 2022.

La 13 iunie 2018, s-a născut pe teritoriul german fiul reclamantului, care este cetățean german.

Începând cu 9 ianuarie 2019, reclamantul exercită o activitate salariată.

La 15 aprilie 2019, soția și reclamantul au declarat de comun acord în fața pârâtului că s-au separat în luna ianuarie 2019 și că intenționează să divorțeze.

Prin decizia din 24 iulie 2019, pârâtul a redus *a posteriori* durata de valabilitate a permisului de ședere al reclamantului, valabil până la 8 ianuarie 2022, până la data comunicării deciziei. Nu a fost adoptată nicio decizie privind acordarea unui permis de ședere cu privire la fiul german al reclamantului, întrucât reclamantul nu formulase o cerere de autorizare a șederii în acest sens. Reclamantul a fost invitat să părăsească teritoriul german cel târziu la 14 august 2019. În cazul în care nu pleca în mod voluntar în termenul stabilit, reclamantul ar fi riscat expulzarea în Tunisia. În motivare, s-a arătat că permisul de ședere poate fi limitat *a posteriori* în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) a doua teză din Aufenthaltsgesetz (Legea privind șederea, denumită în continuare „AufenthG”), deoarece conviețuirea conjugală a reclamantului cu soția sa germană nu ar mai fi existat de la sfârșitul lunii ianuarie 2019. Permisul de ședere ar fi fost acordat exclusiv în scopul realizării și al menținerii [OR 4] conviețuirii cu soția. Desigur, reclamantul ar fi prezentat certificatul de naștere al fiului, însă nu ar fi formulat o cerere de acordare a unui permis de ședere pentru realizarea și menținerea comunității de viață familială cu fiul său, astfel încât nu ar putea fi adoptată o decizie în această privință. Decizia a fost comunicată reclamantului prin poștă la 26 iulie 2019.

Prin faxul din 13 august 2019, reclamantul a introdus o cerere. În susținerea acestei cereri, el arată că, în calitate de tată al unui copil german, are dreptul la un permis de ședere.

Reclamantul solicită:

anularea deciziei din 24 iulie 2019 și obligarea pârâtului să îi elibereze un permis de ședere.

Pârâtul solicită:

respingerea acțiunii.

În motivare, acesta arată că, până în prezent, nu a fost introdusă nicio cerere de acordare a unui permis de ședere cu privire la copilul german. După introducerea unei cereri în acest sens, ar urma să fie examinată situația pe fond.

II. Cadrul juridic

Acordul euro-mediteranean

Articolul 64 din Acordul euro-mediteranean prevede la capitolul I („Dispoziții privind lucrătorii”), titlul VI („Cooperarea socială și culturală”):

„(1) Fiecare stat membru acordă lucrătorilor de cetățenie tunisiană angajați pe teritoriul său un regim caracterizat prin absența oricărei discriminări bazate pe naționalitate în raport cu proprii resortisanți, în ceea ce privește condițiile de muncă, de remunerație și de concediere.

(2) Orice lucrător tunisian autorizat să exercite, cu titlu temporar, o activitate profesională salariată pe teritoriul unui stat membru beneficiază de dispozițiile alineatului (1) în ceea ce privește condițiile de muncă și de remunerație. **[OR 5]**

(3) Tunisia conferă același regim lucrătorilor resortisanți ai statelor membre angajați pe teritoriul său.”

Articolul 66 din Acordul euro-mediteranean prevede:

„Dispozițiile prezentului capitol nu se aplică resortisanților uneia dintre părți care rezidă sau lucrează în mod ilegal pe teritoriul țării gazdă.”

În plus, în declarația comună a părților contractante cu privire la articolul 64 alineatul (1) din Actul final al Acordului euro-mediteranean, se precizează:

„În ceea ce privește lipsa de discriminare în materie de concediere, articolul 64 alineatul (1) nu va putea fi invocat pentru a obține reînnoirea permisului de ședere. Acordarea, reînnoirea sau refuzul acordării autorizației de ședere sunt reglementate numai de legislația fiecărui stat membru, precum și de [...] convențiile bilaterale [...]”

Potrivit articolului 91 din Acordul euro-mediteranean, declarația comună face parte integrantă din acordul menționat.

Dispozițiile relevante din dreptul german rezultă din următoarele dispoziții din Legea privind șederea, dreptul de muncă și integrarea străinilor pe teritoriul german [Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbsfähigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG – în versiunea publicată la 25 februarie 2008, BGBl. I, pagina 162], astfel cum a fost modificată ultima dată prin articolul 49 din A doua lege privind adaptarea legislației în domeniul protecției datelor la Regulamentul (UE) 2016/679 și de transpunere a Directivei (UE) 2016/680 din 20 noiembrie 2019 [BGBl. I, pagina 1626]):

Commented [RI1]: G01

„Articolul 4 Condițiile privind acordarea unui permis de ședere

[...]

„(2) Un permis de ședere permite exercitarea unei activități salariate în cazurile în care prezenta lege nu dispune altfel sau atunci când permisul de ședere permite expres exercitarea unei asemenea activități. Fiecare permis de ședere trebuie să indice dacă este autorizată exercitarea unei activități salariate. Un străin care nu deține un permis de ședere în scop de muncă nu poate fi autorizat să desfășoare o activitate decât dacă agenția federală pentru ocuparea forței de muncă a înscris acordul său ori dacă un regulament prevede că exercitarea unei astfel de activități fără autorizarea agenției federale pentru ocuparea forței de muncă este licită. Restricțiile formulate cu privire la eliberarea autorizației de către agenția federală pentru ocuparea forței de muncă trebuie menționate în permisul de ședere. [OR 6]

(3) Străinii nu pot desfășura o activitate economică decât dacă permisul de ședere îi autorizează să exercite o activitate economică. Străinii pot fi angajați sau însărcinați cu prestarea remunerată a altor servicii sau lucrări numai în cazul în care dețin un astfel de permis de ședere. Acest lucru nu se aplică în ceea ce privește exercitarea unor activități sezoniere, atunci când străinul deține un permis de muncă în scopul exercitării activității sezoniere sau al exercitării altor activități profesionale salariate, atunci când străinul este autorizat să desfășoare activitatea remunerată în temeiul unei convenții bilaterale, a unei legi sau a unui decret, fără a fi necesar să dețină un permis de ședere în acest scop. [...]”

Articolul 7 Permisul de ședere

„(1) Permisul de ședere este un titlu cu durată de valabilitate limitată. Acesta este eliberat în scopurile menționate în următoarele secțiuni. [...]

(2) Permisul de ședere trebuie limitat ținând seama de scopul urmărit al șederii. În cazul în care nu mai este îndeplinită o condiție esențială pentru eliberarea, prelungirea sau stabilirea duratei de valabilitate, durata permisului poate fi scurtată, inclusiv *a posteriori*.”

Secțiunea 6. Șederea pentru motive familiale

„Articolul 27 Principiul reîntregirii familiei

„În vederea protecției căsătoriei și a familiei consacrate la articolul 6 din Constituția germană (Grundgesetz), permisul de ședere pe durată determinată este acordat și reînnoit pentru realizarea și menținerea, în beneficiul membrilor de familie cetățeni străini, a vieții de familie comune pe teritoriul federal (reîntregirea familiei).

[...]

(5) Permisul de ședere, astfel cum este reglementat în prezentul capitol, conferă dreptul la exercitarea unei activități profesionale salariate.”

Articolul 28 Reîntregirea familiei cu resortisanți germani

„(1) Permisul de ședere trebuie acordat

1. soțului străin al unui resortisant german, **[OR 7]**
2. copilului minor celibatar al unui resortisant german,
3. părintelui străin al unui copil german minor și celibatar, în vederea exercitării autorității părintești

atunci când acesta din urmă are reședința obișnuită pe teritoriul federal.

[...]”

Articolul 84 Efectele opoziției și ale cererii introductive

„(2) Indiferent de efectul lor suspensiv, opoziția și cererea introductivă nu aduc atingere eficacității expulzării și a unui alt act administrativ, care pune capăt legalității șederii. În scopul accesului la o activitate remunerată sau al exercitării acesteia, se consideră că permisul de ședere este menținut, atât timp cât termenul pentru formularea contestației sau a cererii introductive încă nu a expirat în decursul unei proceduri judiciare având ca obiect o cerere admisibilă prin care se urmărește dispunerea sau restabilirea efectului suspensiv sau atât timp cât calea de atac formulată are efect suspensiv. Întreruperea legalității șederii nu intervine în cazul în care actul administrativ este anulat printr-o decizie administrativă sau judecătorească care nu este supusă căilor de atac.”

III. Motivarea deciziei de trimitere

Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 64 alineatul (1) din Acordul euro-mediteranean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Tunisiană, pe de altă parte, încheiat la Bruxelles la 17 iulie 1995 și aprobat în numele Comunității Europene și al Comunității Europene a Cărbunelui și a Oțelului prin Decizia 98/238/CE, CECO a Consiliului și a Comisiei din 26 ianuarie 1998 (JO 1998, L 97, p. 2, denumit în continuare „Acordul euro-mediteranean”).

Tribunalul adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene întrebările formulate în dispozitiv cu privire la interpretarea articolului 64 din Acordul euro-mediteranean cu Tunisia, în conformitate cu articolul 267 primul paragraf litera (a) și al doilea paragraf TFUE, suspendând pentru acest motiv procedura, astfel cum este prevăzut la articolul 94 din Codul de procedură administrativă (Verwaltungsgerichtsordnung, denumit în continuare „VwGO”). [OR 8]

Întrebările adresate sunt relevante pentru soluționarea acțiunii principale de către instanța de trimitere. În ipoteza în care articolul 64 din Acordul euro-mediteranean cu Tunisia ar întemeia o interdicție privind reducerea *a posteriori* a perioadei de valabilitate a permisului de ședere, decizia de expulzare a pârâtului ar fi nelegală și nu ar putea justifica încetarea șederii reclamantului.

În orice caz, chiar dacă pârâtul ar trebui să acorde reclamantului un nou permis de ședere, având în vedere fiul german al acestuia, o decizie privind întrebarea preliminară ar rămâne pertinentă pentru soluționarea litigiului. Astfel, reclamantul nu ar mai avea o ședere legală continuă, în temeiul unui permis de ședere, astfel încât perioadele de ședere legală întemeiate pe căsătoria cu un resortisant german nu ar putea fi luate în considerare în calcularea perioadelor de ședere necesare pentru dobândirea unui drept de ședere pe durată nedeterminată, concretizat într-un permis de stabilire.

Temeiul trimiterii preliminare este Hotărârea Curții de Justiție în cauza Gattoussi (Hotărârea din 14 decembrie 2006 – C-97/05 – [EU:C:2006:780]) referitoare la articolul 64 alineatul (1) din Acordul euro-mediteranean. Această hotărâre privește de asemenea o situație în care autoritatea pentru străini a redus *a posteriori* perioada de valabilitate a permisului de ședere, ca urmare a dizolvării comunității de viață cu o femeie germană. Diferența față de situația din speță constă în faptul că domnul Gattoussi era titularul unui permis de muncă pe durată nedeterminată, care îi fusese acordat, pe lângă permisul său de ședere, în cadrul unei proceduri administrative separate.

În hotărârea menționată, Curtea a statuat că articolul 64 alineatul (1) din Acordul euro-mediteranean are efect direct (Hotărârea din 14 decembrie 2006, Gattoussi, C-97/05, punctul 28). În plus, Curtea a precizat, în fragmentul - determinant pentru soluționarea litigiului - referitor la domeniul de aplicare al articolul 64 alineatul (1) din Acordul euro-mediteranean:

„40 În special, astfel cum Curtea a statuat deja în cauza El-Yassini, [...] dacă statul membru gazdă i-a acordat inițial lucrătorului migrant drepturi în ceea ce privește exercitarea unei activități profesionale, care sunt mai extinse decât cele care i-au fost conferite în ceea ce privește șederea, acesta nu poate să repună în discuție situația acestui lucrător pentru motive care nu țin de protecția unui interes legitim al statului, precum ordinea, siguranța și sănătatea publică (Hotărârea El-Yassini, citată anterior, punctele 64, 65 și 67). [OR 9]

[...]

42 Având în vedere principiile protecției încrederii legitime și securității juridice, criteriul amintit la punctul 40 se aplică *a fortiori* atunci când, precum în speță, statul membru gazdă limitează *a posteriori* durata permisului de ședere.”

Prin această concluzie *a fortiori* din cauza Gattoussi (punctul 42), Curtea a sugerat că, în cazul reducerii *a posteriori* a perioadei de valabilitate a unui permis de ședere, care are de asemenea ca efect retragerea dreptului la exercitarea unei activități în cadrul unui loc de muncă, nu este necesar ca, în ceea ce privește exercitarea unei activități în cadrul unui loc de muncă, lucrătorului migrant să îi fi fost conferite drepturi mai extinse decât cele care i-au fost conferite în ceea ce privește șederea.

Hotărârea Curții de Justiție citată este, însă - la fel ca Hotărârea El-Yassini (Hotărârea Curții din 2 martie 1999, C-416/96 [EU:C:1999:107]) - caracterizată de separația între permisul de ședere și permisul de muncă. Pornind de la finalitatea Acordului euro-mediteranean, aceea de a crea o facilitate pentru resortisanții tunisieni care își desfășoară activitatea în calitate de lucrători pe teritoriul statelor membre și de a le proteja drepturile în cazul exercitării în mod legal a unei activități profesionale, jurisprudența Curții ar putea fi astfel întemeiată pe deschiderea expresă a accesului pe piața forței de muncă printr-o autorizare autonomă (permisul de muncă).

În ipoteza în care principiul nediscriminării ar trebui să prevadă un astfel de permis de muncă, care să existe în paralel cu permisul de ședere, atunci articolul 64 alineatul (1) din Acordul euro-mediteranean de asociere nu s-ar opune reducerii perioadei de valabilitate a permisului de ședere. Astfel, dreptul, legat de permis, de a exercita o activitate profesională salariată se întemeiază doar pe o permisiune legală directă prevăzută la articolul 27 alineatul (5) din AufenthG: „Permisul de ședere, astfel cum este reglementat în prezentul capitol, conferă dreptul la exercitarea unei activități profesionale salariate.” De la intrarea în vigoare a Legii privind șederea (AufenthG) în anul 2005, permisul de muncă, respectiv dreptul de muncă acordat de agenția pentru ocuparea forței de muncă - care a constituit temeiul deciziei în cauza Gattoussi - lipsește, fără a avea substitut. Dreptul la exercitarea unei activități profesionale este legat de existența în mod specific a titlului și nu dă naștere niciunui drept independent de și mai extins decât acest titlu. Acesta este indisociabil de existența titlului și legat de [OR 10] scopul concret al șederii. Dacă acest drept dispare și dacă această împrejurare este luată în considerare printr-o decizie cu efect în viitor a autorității pentru străini, în sensul în care, în temeiul dreptului național [în speță, al articolului 7 alineatul (2) a doua teză din AufenthG], perioada de valabilitate a permisului de ședere este redusă, atunci dispare de asemenea temeiul juridic al unui loc de muncă la data rămânerii definitive a deciziei administrative.

La data comunicării deciziei de expulzare, reclamantul dispunea de un permis de ședere pe durată determinată până la 8 ianuarie 2022 și, prin urmare avea dreptul, în temeiul legii, să exercite o activitate profesională până la data expirării acestui permis de ședere.

Jurisprudența tribunalelor administrative superioare germane (Oberverwaltungsgerichte) și a Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) consideră că principiul nediscriminării prevăzut la articolul 64 alineatul (1) din Acordul euro-mediteranean nu împiedică reducerea *a posteriori* a perioadei de valabilitate a permisului de ședere și retragerea - legată de aceasta - a permisiunii legale de a desfășura o activitate salariată [omissis] [referințe din jurisprudență].

În această privință, Bundesverwaltungsgericht [omissis] precizează:

„Tribunalul Administrativ și Tribunalul Administrativ Superior au arătat în mod întemeiat că, de la intrarea în vigoare a Legii privind șederea [AufenthG] în cursul anului 2005, permisul de muncă și, respectiv, dreptul de muncă acordat de agenția pentru ocuparea forței de muncă a dispărut fără a fi substituit, iar accesul la piața forței de muncă este în prezent guvernat de articolul 4 alineatele (2) și (3) din AufenthG. Potrivit situației juridice neechivoce în această privință, dreptul reclamantului de a desfășura o activitate profesională remunerată se întemeiază numai pe permisiunea legală directă prevăzută de articolul 27 alineatul (5) din AufenthG („Permisul de ședere, astfel cum este reglementat în prezentul capitol, conferă dreptul la exercitarea unei activități profesionale salariate”), respectiv de norma predecesoare cuprinsă la [omissis] articolul 28 alineatul (5) din vechea versiune a AufenthG, anulată începând cu 6 septembrie 2013. Acest drept este legat de existența în mod specific a titlului și nu dă naștere niciunui drept independent de și mai extins decât acest titlu; legătura [OR 11] cu titlul de ședere se întinde de asemenea asupra scopului specific al șederii.”

Instanța de trimitere nu este, însă, în măsură să deducă din jurisprudența anterioară a Curții de Justiție, care sunt cerințele concrete pe care trebuie să le îndeplinească statutul juridic al acordării autorizației de muncă. Faptul că, prin deciziile adoptate în cauzele Gattoussi și El-Yassini, Curtea de Justiție a menționat argumentul existenței unor autorizații de muncă, s-ar putea justifica exclusiv prin faptul că, în acele cazuri specifice, existau astfel de autorizații de muncă. În această privință, se pune problema dacă statutul juridic care rezultă din principiul nediscriminării prevăzut la articolul 64 din Acordul euro-mediteranean cu Tunisia implică, în plus față de permisul de ședere, o autorizație distinctă de exercitare a unei activități în cadrul unui loc de muncă.

Dat fiind că, în cadrul procedurii judiciare, data relevantă pentru aprecierea elementelor de fapt și de drept este data la care se pronunță decizia, se pune problema de a stabili care este data relevantă pentru a aprecia statutul juridic al

acordării autorizației de ședere și de muncă. Este determinantă data adoptării deciziei administrative, prin care este retras dreptul de ședere, sau data pronunțării hotărârii judecătorești? În cazul în care trebuie să se în considerare data pronunțării hotărârii judecătorești, ca urmare a încetării permisului de ședere, străinul nu ar mai fi în posesia permisiunii legale inițiale de a exercita activitatea în cadrul locului de muncă, ci ar mai avea doar dreptul, în temeiul articolului 84 alineatul (2) a doua teză din AufenthG, de a exercita o activitate în cadrul unui loc de muncă până la încheierea definitivă a acțiunii.

Având în vedere chestiunile juridice care necesită a fi clarificate, instanța de trimitere consideră necesar, în scopul dezvoltării dreptului și realizării uniformității juridice (a se vedea articolul 267 al doilea paragraf TFUE), să supună chestiunile de interpretare clarificării de către Curtea de Justiție.

[*omissis*] [Ordonanța nu este supusă niciunei căi de atac]