

Cauza C-432/20

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

14 septembrie 2020

Instanța de trimitere:

Verwaltungsgericht Wien (Austria)

Data deciziei de trimitere:

28 august 2020

Reclamant:

ZK

Autoritate pârâtă:

Landeshauptmann von Wien

[*omissis*]

Cerere

de

decizie preliminară

în temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și al
articolului 107 din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție
(procedura preliminară de urgență)

Părțile la procedura principală [*omissis*]:

a) Reclamant: ZK, născut în 1985,
1130 Viena,
având cetățenia statului: Kazahstan

[*omissis*]

[*omissis*]

b) Autoritate pârâtă: Landeshauptmann von Wien, Departamentul
municipal nr. 35,

1200 Viena, [omissis] [OR 2]

Cu privire la acțiunea domnului ZK (născut în 1985, având cetățenia statului Kazahstan) împotriva deciziei din 9 iulie 2019 a Landeshauptmann von Wien [Guvernatorul landului Viena, Austria], Departamentul municipal nr. 35, [omissis] privind respingerea cererii de prelungire a unui permis de ședere în calitate de „rezident pe termen lung în UE” al domnului ZK, Verwaltungsgericht Wien [Tribunalul Administrativ din Viena, Austria]

a adoptat următoarea

ORDONANȚĂ

I. Solicită Curții de Justiție a Uniunii Europene, în temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și al articolului 107 din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, să se pronunțe cu privire la următoarele întrebări:

1. Articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/109/CE trebuie interpretat în sensul că orice ședere fizică pe teritoriul Comunității, fie chiar și una scurtă, a unui resortisant al unei țări terțe care este rezident pe termen lung, în cursul unei perioade de 12 luni consecutive, exclude pierderea statutului de rezident pe termen lung al resortisantului unei țări terțe în temeiul acestei dispoziții?
2. În ipoteza în care Curtea răspunde negativ la prima întrebare: care sunt cerințele calitative și/sau cantitative pe care trebuie să le îndeplinească șederile pe teritoriul Comunității în cursul unei perioade de douăsprezece luni consecutive pentru a exclude pierderea statutului de rezident pe termen lung al unui resortisant al unei țări terțe? Șederile timp de douăsprezece luni consecutive pe teritoriul Comunității exclud pierderea statutului de rezident pe termen lung al resortisanților unor țări terțe numai atunci când resortisanții în cauză au avut, în această perioadă, reședința obișnuită sau centrul intereselor lor pe teritoriul Comunității?
3. Sunt compatibile cu articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/109/CE reglementările din ordinile juridice ale statelor membre care impun pierderea statutului de rezident pe termen lung al resortisanților unor țări terțe în cazul în care asemenea resortisanți, deși au avut reședința pe teritoriul Comunității timp de douăsprezece luni consecutive, nu au avut pe acest teritoriu nici reședința obișnuită, nici centrul intereselor lor? [OR 3]

II. În conformitate cu articolul 107 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, Verwaltungsgericht Wien propune Curții să răspundă la întrebările preliminare după cum urmează:

1. Articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/109/CE trebuie interpretat în sensul că orice ședere, fie chiar și una scurtă, a unui resortisant al unei țări terțe care este rezident pe termen lung pe teritoriul Comunității, în cursul unei perioade de 12 luni consecutive, exclude pierderea statutului de rezident pe termen lung al resortisantului unei țări terțe.
2. Reglementările din ordinile juridice ale statelor membre care impun pierderea statutului de rezident pe termen lung al resortisanților unor țări terțe în cazul în care asemenea resortisanți, deși au avut reședința pe teritoriul Comunității pe o perioadă de douăsprezece luni consecutive, nu au avut pe acest teritoriu nici reședința obișnuită, nici centrul intereselor lor sunt incompatibile cu articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/109/CE.

III. [omissis][drept procedural național]

Motivare

A. Introducere

1. La 12 august 2019, domnul ZK, născut în anul 1985, resortisant kazah (denumit în continuare „reclamantul”) a formulat, în termenul prevăzut, o acțiune împotriva deciziei [omissis] Landeshauptmann für Wien [Guvernatorul landului Viena, Austria, denumit în continuare „autoritatea pârâtă”] din 9 iulie 2019, în conformitate cu articolul 130 alineatul (1) punctul 1 și cu articolul 132 alineatul (1) punctul 1 din Legea constituțională federală (denumită în continuare „B-VG”). Prin această decizie, cererea reclamantului din 6 septembrie 2018 de prelungire a permisului său de ședere UE în calitate de „rezident pe termen lung” a fost respinsă de autoritatea pârâtă, în conformitate cu articolul 20 alineatul (4) din Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (Legea privind stabilirea și șederea, denumită în continuare „NAG”) coroborat cu articolul 2 din NAG. Potrivit datelor din dosar, necontestate în această privință, între luna august a anului 2013 și luna august a anului 2018 (și nici ulterior), reclamantul nu a locuit niciodată pe o durată de 12 luni consecutive sau pe o durată mai lungă în afara teritoriului Comunității. Șederile pe teritoriul Comunității au durat – aspect de asemenea necontestat și confirmat în cadrul ședinței de judecată – numai câteva zile pe an.
2. La 25 octombrie 2019, a avut loc o ședință publică în fața Verwaltungsgericht Wien, în cursul căreia, după discutarea situației juridice, avocata [OR 4] reclamantului a sugerat să se adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea de Justiție”) mai multe întrebări preliminare cu privire la interpretarea articolului 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/109/CE privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (denumită în continuare „Directiva 2003/109/CE”).

B. Cadrul juridic relevant

3. Dispozițiile dreptului Uniunii:

Articolele 8 și 9 din Directiva 2003/109/CE [JO 2004, L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 06, p. 225] prevăd:

„Articolul 8

Permisul de ședere CE al rezidentului pe termen lung

- (1) Statutul de rezident pe termen lung este permanent, sub rezerva articolului 9.
- (2) Statele membre eliberează rezidentului pe termen lung permisul de ședere CE. Permisul respectiv are o durată de validitate de cel puțin cinci ani; la expirarea sa, permisul se poate reînnoi de drept, la nevoie la cerere.
- (3) Permisul de ședere CE al rezidentului pe termen lung poate fi sub formă de autocolant sau de document separat. Este eliberat în conformitate cu normele și modelul uniform prevăzut de Regulamentul (CE) nr. 1030/2002 al Consiliului din 13 iunie 2002 de instituire a unui model uniform de permis de ședere pentru resortisanții țărilor terțe. În rubrica «Categorie de permis», statele membre specifică «rezident pe termen lung – CE».

Articolul 9

Retragerea sau pierderea statutului

- (1) Rezidentul pe termen lung își pierde dreptul la statutul de rezident pe termen lung în următoarele cazuri:
 - a) constatarea dobândirii frauduloase a statutului de rezident pe termen lung;
 - b) adoptarea unei măsuri de expulzare în condițiile prevăzute la articolul 12;
 - c) absența de pe teritoriul Comunității timp de 12 luni consecutive. **[OR 5]**
- (2) Prin derogare de la alineatul (1) litera (c), statele membre pot prevedea că părăsirea teritoriului Comunității pentru mai mult de douăsprezece luni, pentru motive speciale sau excepționale, nu duce la pierderea sau retragerea statutului.
- (3) Statele membre pot prevedea că rezidentul pe termen lung își poate pierde dreptul la statutul de rezident pe termen lung dacă, prin gravitatea infracțiunilor pe care le-a săvârșit, acesta reprezintă o amenințare pentru ordinea publică, fără ca acest lucru să justifice expulzarea în temeiul articolului 12.
- (4) Rezidentul pe termen lung care a avut reședința într-un alt stat membru în conformitate cu capitolul III își pierde dreptul la statutul de rezident pe termen

lung dobândit în primul stat membru, imediat ce statutul respectiv este acordat într-un alt stat membru în temeiul articolului 23.

În toate situațiile, după șase ani de absență de pe teritoriul statului membru care i-a acordat statutul de rezident pe termen lung, persoana în cauză își pierde dreptul la statutul de rezident pe termen lung în statul membru respectiv.

Prin derogare de la al doilea paragraf, statul membru în cauză poate prevedea că, în cazul unei absențe de peste șase ani pentru motive speciale, rezidentul pe termen lung își poate păstra statutul în statul membru respectiv.

(5) Ținând seama de cazurile prevăzute la alineatul (1) litera (c) și la alineatul (4), statele membre care au acordat statutul prevăd o procedură simplificată de redobândire a statutului de rezident pe termen lung.

Procedura menționată anterior se aplică în special persoanelor care au avut reședința într-un al doilea stat membru pentru efectuarea studiilor.

Condițiile și procedura de redobândire a statutului de rezident pe termen lung se stabilesc prin legislația internă.

(6) Expirarea permisului de ședere CE al rezidentului pe termen lung nu determină în nici o situație retragerea sau pierderea statutului de rezident pe termen lung.

(7) În cazul în care retragerea sau pierderea statutului de rezident pe termen lung nu determină expulzarea, statul membru autorizează persoana în cauză să rămână pe teritoriul său dacă îndeplinește condițiile prevăzute de legislația sa internă și dacă nu reprezintă o amenințare pentru ordinea publică sau securitatea publică.” [OR 6]

4. Dispoziții de drept național

(sublinierile aparțin Verwaltungsgericht Wien):

Articolul 20 din NAG are următorul cuprins:

„Articolul 20 – Durata de valabilitate a permiselor de ședere

(1) Permisele de ședere pe durată determinată se eliberează pentru o durată de 12 luni sau pentru o durată mai lungă definită de prezenta lege federală, cu excepția cazului în care au fost solicitate pentru o durată mai scurtă sau a cazului în care documentul de călătorie nu are o durată de valabilitate corespunzătoare.

(1a) Permisele de ședere prevăzute la articolul 8 alineatul (1) punctele 2, 4, 5, 6, 8, 9 sau 10 se eliberează pentru o perioadă de trei ani, dacă străinul:

1. a finalizat modulul 1 al convenției de integrare (articolul 9 din Legea privind integrarea) și

2. a fost stabilit în mod legal și continuu pe teritoriul federal în cursul ultimilor doi ani,

cu excepția cazului în care a fost solicitată o durată mai scurtă a permisului de ședere sau a cazului în care documentul de călătorie nu are o durată de valabilitate corespunzătoare.

(2) Durata de valabilitate a unui permis de ședere începe să curgă de la data eliberării, iar durata de valabilitate a unui permis de ședere reînnoit începe să curgă din ziua următoare ultimei zile de valabilitate a ultimului permis de ședere în cazul în care nu au trecut mai mult de șase luni de la această dată. Șederea legală pe teritoriul federal în perioada cuprinsă între data expirării ultimului permis de ședere și data la care începe să curgă durata de valabilitate a permisului de ședere reînnoit trebuie constatată printr-o decizie a autorității competente, din oficiu și fără perceperea vreunei taxe.

(3) Titularii unor permise de ședere UE în calitate de „rezidenți pe termen lung” (articolul 45) sunt stabiliți în Austria pe durată nedeterminată, fără a se aduce atingere duratei de valabilitate determinate a documentului corespunzător acestor permise de ședere. Acest document se eliberează pentru o perioadă de cinci ani și, prin derogare de la articolul 24, se reînnoiește la cerere chiar și după expirarea sa, atât timp cât nu este aplicabilă nicio măsură în temeiul Fremdenpolizeigesetz 2005 [Legea din 2005 privind poliția pentru străini].

(4) Un permis de ședere în temeiul alineatului (3) expiră în cazul în care străinul se află în afara SEE mai mult de douăsprezece luni consecutive. Pentru motive care merită în mod special a fi luate în considerare, precum o boală gravă, executarea unei obligații sociale sau un serviciu comparabil cu [OR 7] serviciul militar sau cu serviciul civil, străinul poate locui în afara teritoriului SEE până la 24 luni, cu condiția de a informa în prealabil autoritățile cu privire la acest lucru. În prezența unui interes legitim al străinului, autoritatea constată, la cerere, că permisul de ședere nu a expirat. Obligația de a face dovada șederii pe teritoriul SEE revine străinului.

(4a) Prin derogare de la articolul 4 prima teză, permisul de ședere UE în calitate de „rezident pe termen lung” acordat titularului unui permis de ședere denumit „Carte Albastră UE” sau membrilor familiei acestuia expiră dacă străinul locuiește în afara teritoriului SEE pentru o perioadă mai mare de 24 luni consecutive.

(5) Alineatul (4) nu se aplică titularului unui permis de ședere UE pe termen lung, atunci când

1. soțul, partenerul înregistrat sau părintele său este un austriac care are un raport de muncă cu o colectivitate teritorială națională și al cărui loc de muncă este situat în străinătate sau

2. soțul, partenerul înregistrat sau părintele său este un austriac care este angajat de un organism național de drept public și al cărui loc de muncă este situat în străinătate, cu condiția ca activitatea acestui organism în străinătate să fie în interesul Republicii și

acesta a notificat în prealabil autorității competente intenția sa de a părăsi teritoriul federal [articolul 2 alineatul (2)]. Revine străinului sarcina de a dovedi că sunt îndeplinite condițiile menționate la punctele 1 sau 2. La cerere, permisul de ședere UE în calitate de „rezident pe termen lung” trebuie prelungit și după părăsirea teritoriului.”

Articolul 2 alineatul (7) din NAG prevede:

„Șederile de scurtă durată în țară și în străinătate, în special în scopul unor vizite, nu întrerup durata necesară pentru dobândirea sau pentru pierderea unui drept de ședere sau de stabilire. Situația este aceeași în cazul în care străinul a părăsit teritoriul federal în urma unei decizii adoptate în temeiul FPG care ulterior a fost revocată.”

C. Sugestia reclamantului privind inițierea unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor

5. În urma corespondenței inițiale cu Direcția Generală pentru Migrație și Afaceri Interne a Comisiei Europene – Unitatea C.2, Modalități legale de intrare pe teritoriu și integrare –, la 29 ianuarie 2020, avocata reclamantului a depus în mod oficial o plângere pentru încălcarea gravă de către autoritățile austriece competente în materia stabilirii străinilor a articolului 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/109/CE și a sugerat inițierea unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Printre altele, avocata reclamantului a comunicat [OR 8] cu titlu informativ Comisiei că Verwaltungsgericht Wien ia în considerare formularea unei cereri de decizie preliminară în temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”).
6. La 18 februarie 2020, s-a reunit Grupul de experți al Comisiei pentru migrație legală (Contact Group Legal Migration). Obiectivul Grupului de experți este favorizarea schimburilor de opinii între Comisie și statele membre în vederea interpretării și a aplicării dreptului Uniunii. Ordinea de zi cuprindea chestiuni referitoare la interpretarea articolelor 5 și 9 din Directiva 2003/109/CE.
7. Înainte de aprobarea procesului-verbal al ședinței și de publicarea sa pe site-ul Comisiei, aceasta din urmă a transmis avocatei reclamantului proiectul procesului-verbal al ședinței, solicitând să fie informată cu privire la o eventuală cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgericht Wien.

D. Opinia juridică provizorie a Comisiei Europene

8. Potrivit procesului verbal al reuniunii din 18 februarie 2020, Comisia consideră, în ceea ce privește problema interpretării articolului 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/109/CE, că formularea (și elementele constitutive ale noțiunii de pierdere) „absența de pe teritoriul Comunității timp de 12 luni consecutive” trebuie interpretată în mod restrictiv în sensul că numai „absența fizică” de pe teritoriul Comunității timp de 12 luni consecutive ar trebui să determine pierderea statutului de rezident pe termen lung al resortisantului unei țări terțe. În schimb, nu ar fi relevant dacă, în perioada respectivă, un resortisant al unei țări terțe care este rezident pe termen lung era de asemenea stabilit din punct de vedere material pe teritoriul Comunității sau avea reședința obișnuită pe acest teritoriu.
9. În susținerea argumentației sale, Comisia a arătat, referindu-se la considerentul (2) al Directivei 2003/109/CE, că această directivă are drept obiectiv să acorde resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung drepturi uniforme cât mai apropiate de cele de care beneficiază cetățenii Uniunii. Prin urmare, chiar și o ședere fizică scurtă pe teritoriul Comunității în cadrul unei perioade de 12 luni ar exclude aplicarea noțiunii de pierdere prevăzută la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/109/CE.

E. Trimiterea preliminară

10. Potrivit datelor din dosar, necontestate în această privință, între luna august a anului 2013 și luna august a anului 2018 (și nici ulterior), reclamantul nu a locuit niciodată [OR 9] pe o durată de 12 luni consecutive sau mai lungă în afara teritoriului Comunității. Șederile pe teritoriul Comunității au durat – aspect de asemenea necontestat – doar câteva zile pe an. Cu toate acestea, opinia juridică a Comisiei schițată în secțiunea precedentă susține argumentația reclamantului. Contrar celor reținute de autoritatea pârâtă atunci când a respins cererea reclamantului, chiar șederi mai scurte (cu durate de numai câteva zile) pe teritoriul Comunității, în cadrul unei perioade de 12 luni, exclud îndeplinirea elementelor constitutive ale noțiunii de pierdere prevăzute la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/109/CE. Dacă se urmează această opinie juridică, reclamantul continuă să beneficieze în Austria de un drept de ședere pe termen lung.

F. Cerere de aplicare a procedurii preliminare de urgență

11. Capitolul 2 din titlul V din partea a treia din TFUE conține dispoziții referitoare la politica privind controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea. În conformitate cu articolul 79 alineatul (1) TFUE, Uniunea dezvoltă o politică comună de imigrare care urmărește în special să asigure un tratament echitabil resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală pe teritoriul unui stat membru. În acest scop, Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă norme privind acordarea de către statele

membre a vizelor și a permiselor de ședere pe termen lung, inclusiv în vederea reîntregirii familiei [alineatul (2) litera (a) al dispoziției menționate].

12. Potrivit preambulului său, Directiva 2003/109/CE se întemeiază în special pe fostul articol 63 punctele 3 și 4 din Tratatul de instituire a Comunității Europene (în prezent, articolul 79 TFUE).
13. Procedura principală, aflată pe rolul Verwaltungsgericht Wien, ridică probleme referitoare la interpretarea noțiunii de pierdere prevăzute la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/109/CE și, prin urmare, la unul dintre domeniile reglementate de titlul V din partea a treia din TFUE. Așadar, o procedură de urgență în conformitate cu articolul 107 din Regulamentul de procedură al Curții este admisibilă.
14. Reclamantul, care, la fel ca soția sa și cei patru copii minori ai săi, era stabilit ultima dată în Regatul Unit în temeiul unui permis de ședere britanic cu o durată de valabilitate multianuală, are un interes juridic esențial în clarificarea rapidă a statutului său în Austria, cu atât mai mult cu cât a efectuat deja pregătiri în vederea procedurii de reîntregire a familiei în temeiul articolului 46 alineatul (1) punctul 2 litera (a) din NAG, astfel încât membrii familiei sale să poată veni la Viena pe baza unor permise de ședere denumite „Cartea roșie-alb-roșie plus”.
15. Această clarificare este cu atât mai urgentă cu cât regimul de tranziție post-BREXIT expiră (sub rezerva unei prelungiri deocamdată improbabile) la 31 decembrie 2020. **[OR 10]**
16. Conform articolului 21 alineatul (1) din NAG, înainte de intrarea pe teritoriul federal, cererile corespunzătoare trebuie depuse la autoritatea de reprezentare competentă teritorial din străinătate (în speță, Ambasada Austriei din Londra [„ÖB London”]).
17. Ca urmare a măsurilor importante destinate să combată pandemia de COVID-19, până la 11 august 2020, ÖB London a acceptat – potrivit susținerilor reclamantului – numai depunerea cererilor de vize și de permise de ședere ale unor membri de familie apropiați ai unor resortisanți austrieci și ai altor cetățeni ai SEE. După atribuirea de către ÖB London a unei date-limită de depunere, este probabil ca membrii de familie ai reclamantului să depună deja, potrivit informațiilor furnizate de acesta, în a doua jumătate a lunii august sau în prima jumătate a lunii septembrie, cereri în temeiul articolului 46 alineatul (1) punctul 2 litera (a) din NAG. Acordarea acestor permise de ședere este condiționată de menținerea statutului de resortisant al unei țări terțe care este rezident pe termen lung al reclamantului în sensul Directivei 2003/109/CE.
18. Conform articolului 38 din Codul de procedură administrativă, autoritatea competentă (în speță, Guvernatorul landului Viena) poate aprecia, potrivit opiniei proprii dobândite asupra situației relevante, asupra unor chestiuni preliminare apărute în cursul procedurii în fața sa și care, în cazul în care ar interveni cu titlu principal, ar trebui soluționate de alte autorități administrative

sau de autorități judiciare, și își poate întemeia decizia pe această apreciere – sau poate suspenda procedura până la soluționarea definitivă a chestiunii preliminare, în cazul în care chestiunea preliminară face deja obiectul unei proceduri pendinte în fața autorității administrative competente sau în fața instanței competente.

19. În aceste condiții, trebuie să se considere că Guvernatorul landului Viena va suspenda procedura de reîntregire a familiei, care urmează a fi introdusă în curând, până la soluționarea acțiunii de către Verwaltungsgericht Wien.
20. În cazul în care Curtea va răspunde la întrebările care i-au fost adresate de Verwaltungsgericht Wien în cadrul unei proceduri preliminare ordinare, ar trebui, dată fiind durata medie a unei asemenea proceduri (publicată ultima dată în raportul anual din anul 2018 al Curții de Justiție)¹, să se aștepte până în decembrie 2021/ianuarie 2022 clarificarea problemelor ridicate în secțiunea următoare referitoare la interpretarea articolului 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/109/CE. Decizia administrativă privind reîntregirea urmărită, la Viena, a reclamantului cu soția sa și cu copiii săi minori ar fi, astfel, amânată cel puțin până în primăvara anului 2022. **[OR 11]**
21. În schimb, dacă statutul reclamantului ar putea fi clarificat în cadrul unei proceduri de urgență, în conformitate cu articolul 107 din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, aceasta din urmă ar putea răspunde încă în cursul acestui an la întrebările care i-au fost adresate de Verwaltungsgericht Wien (durata medie a procedurii preliminare de urgență fiind, în ultima perioadă, puțin mai mare de trei luni), care ar putea atunci să confirme deja la începutul lunii august a anului 2021 statutul reclamantului de resortisant al unei țări terțe care este rezident pe termen lung. În acest caz, deciziile administrative privind reîntregirea membrilor familiei cu reclamantul ar putea fi adoptate în primăvara anului 2021.

[omissis] [drept procedural național]

[omissis]

Verwaltungsgericht Wien

[omissis]

¹ A se vedea https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/ra_pan_2018_de.pdf