

Cauza C-624/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

24 noiembrie 2020

Instanța de trimitere:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Țările de Jos)

Data deciziei de trimitere:

24 noiembrie 2020

Reclamantă:

E. K.

Pârât:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Obiectul procedurii principale

Cauza principală privește aspectul dacă un drept de ședere în temeiul articolului 20 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene are caracter temporar prin natura sa și se opune, așadar, eliberării unui permis de ședere de rezident pe termen lung în Uniunea Europeană.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Interpretarea articolului 20 TFUE și a articolului 3 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2003/109. Problema dacă statele membre sunt competente să stabilească ele însele dacă un drept de ședere în temeiul articolului 20 TFUE este temporar. În măsura în care această problemă este reglementată de dreptul Uniunii, se ridică prima întrebare cu privire la aspectul dacă există o diferență între drepturile de ședere derivate în temeiul Directivei 2004/38 și al articolului 20 TFUE, a doua întrebare cu privire la aspectul dacă un drept de ședere derivat în temeiul articolului 20 TFUE este temporar și a treia întrebare cu privire la aspectul dacă Directiva 2003/109 a fost transpusă în mod corect în dreptul neerlandez.

Întrebările preliminare

- 1) Statele membre sunt competente să stabilească dacă dreptul de ședere în temeiul articolului 20 TFUE are sau nu are caracter temporar ca atare sau acest aspect trebuie definit de dreptul Uniunii?
- 2) În cazul în care este aplicabilă o interpretare a dreptului Uniunii, în scopul aplicării Directivei 2003/109/CE, este necesar să se facă distincție între diferitele drepturi de ședere condiționate de care beneficiază resortisanții unor țări terțe în temeiul dreptului Uniunii, printre care dreptul de ședere condiționat al unui membru de familie al unui cetățean al Uniunii în temeiul Directivei privind șederea, și dreptul de ședere prevăzut la articolul 20 TFUE?
- 3) Dreptul de ședere în temeiul articolului 20 TFUE, care, prin natura sa, este subordonat existenței unei relații de dependență între resortisantul unei țări terțe și cetățeanul Uniunii, fiind așadar limitat, are caracter temporar?
- 4) În măsura în care dreptul de ședere în temeiul articolului 20 TFUE are caracter temporar, articolul 3 alineatul (2) litera (e) din directivă (în acest caz) trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale potrivit căreia numai permisele de ședere prevăzute de dreptul național sunt excluse de la dobândirea statutului de rezident pe termen lung în sensul acestei directive?

Dispozițiile dreptului Uniunii invocate

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene: articolul 20

Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (JO 2004, L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 66, p. 225): articolul 3 alineatul (2) litera (e)

Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56): articolele 7 și 16

Dispoziții naționale invocate

Vreemdelingenwet 2000 (Legea din 2000 privind străinii, denumită în continuare „Vw 2000”): articolul 8 litera (e), articolul 14 și articolul 45b

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Reclamanta s-a născut la 30 noiembrie 1960 și are cetățenie ghaneză. Fiul său, născut la 10 februarie 2002, are cetățenie neerlandeză.
- 2 La 9 septembrie 2013, în conformitate cu articolul 20 TFUE, reclamantei i s-a transmis un document de ședere în Uniunea Europeană care cuprinde mențiunea „membru de familie al unui cetățean al Uniunii”. Din anul 2017, acest document este de asemenea denumit în Țările de Jos „drept de ședere Chavez-Vilchez”¹.
- 3 La 18 februarie 2019, reclamanta a solicitat eliberarea unui permis de ședere de rezident pe termen lung în Uniunea Europeană.
- 4 Prin decizia din 30 august 2019, pârâtul a respins cererea reclamantei de eliberare a unui permis de ședere de rezident pe termen lung în Uniunea Europeană și a unui permis de ședere obișnuit pe durată nedeterminată. Contestația formulată împotriva acestei decizii a fost respinsă ca nefondată prin decizia din 12 decembrie 2019.
- 5 La 8 ianuarie 2020, Rechtbank [Den Haag] (Tribunalul Haga) a primit cererea introductivă a reclamantei împotriva acestei decizii.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 6 În opinia pârâtului, din Hotărârea Singh², din Hotărârea Chavez-Vilchez și alții³, precum și din Hotărârea K. A. și alții⁴ rezultă că este de competența statelor membre să stabilească drepturile și condițiile de ședere legală pe teritoriul lor. Prin urmare, ar reveni statului membru sarcina de a stabili dacă dreptul de ședere în temeiul articolului 20 TFUE ar avea sau nu ar avea caracter temporar.
- 7 În plus, reclamanta nu ar intra sub incidența Directivei 2003/109. Astfel, un drept de ședere în temeiul articolului 20 TFUE ar fi temporar, prin natura sa, întrucât se stinge atunci când cetățeanul Uniunii ar înceta să mai fie dependent de resortisantul unei țări terțe. Pentru acest motiv ar exista o ședere temporară în sensul articolului 3 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2003/109.
- 8 Dreptul de ședere Chavez-Vilchez ar avea caracter temporar, întrucât nu ar privi drepturile reclamantei, ci drepturile copilului acesteia. Astfel, obiectivul ar fi de a se asigura că copilul reclamantei nu trebuie să părăsească Uniunea Europeană. Dreptul de ședere s-ar întemeia pe relația de dependență dintre reclamantă și

¹ După Hotărârea Curții din 10 mai 2017, Chavez-Vilchez și alții (C-133/15, EU:C:2017:354).

² Hotărârea din 18 octombrie 2012 (C-502/10, EU:C:2012:636, punctele 39-42).

³ Hotărârea Chavez-Vilchez și alții (punctul 64).

⁴ Hotărârea din 8 mai 2018 (C-82/16, EU:C:2018:308, punctele 53 și 54).

copilul său minor, relație care, prin definiție, ar avea caracter temporar. Prin urmare, reclamanta nu ar avea nici dreptul la un permis de ședere național obișnuit pe durată nedeterminată.

- 9 În primul rând, reclamanta susține că din Hotărârile Chavez-Vilchez și alții și K. A. și alții nu ar rezulta că ar reveni statelor membre sarcina de a stabili natura dreptului de ședere. Noțiunea „drept de ședere cu caracter temporar” ar trebui să facă obiectul unei interpretări unitare în cadrul Uniunii. În acest context, reclamanta face trimitere la Hotărârea Singh.
- 10 În plus, din Directiva 2003/109 nu ar reieși că dreptul său derivat de ședere ar fi temporar. Numai drepturile de ședere pentru care s-ar stabili *a priori* că ar avea caracter temporar, precum drepturile de ședere ale studenților și ale persoanelor „au pair”, ar fi excluse din domeniul de aplicare al acestei directive. Nu s-ar putea deduce din Directiva 2003/109 că un permis de ședere de rezident pe termen lung în Uniunea Europeană ar trebui eliberat numai în cazul permiselor de ședere autonome și independente.
- 11 Mai mult, faptul că relația de dependență s-ar încheia în viitor nu ar avea ca efect un caracter temporar al dreptului său de ședere. Astfel, ea ar intenționa să se stabilească permanent. Prin urmare, aceasta ar intra, într-adevăr, sub incidența Directivei 2003/109. Respingerea cererii sale ar fi, așadar, contrară articolului 3 din această directivă.
- 12 De asemenea, pârâtul nu ar avea competența de a-i refuza un permis. Astfel, potrivit articolului 45b alineatul 1 litera (a) din Vw 2000, un permis de ședere de rezident pe termen lung în Uniunea Europeană nu ar putea fi refuzat decât dacă persoana interesată ar deține un permis de ședere cu caracter temporar în temeiul articolului 14 din Vw 2000. Reclamanta nu ar dispune de un permis de ședere național, ci de un drept de ședere în Uniunea Europeană. Niciunul dintre motivele de refuz prevăzute la articolul 45b din Vw 2000 nu ar exista, astfel încât pârâtul nu ar fi trebuit să respingă cererea.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 13 Răspunsul la întrebarea dacă dreptul de ședere în temeiul articolului 20 TFUE are caracter temporar este relevant pentru a stabili dacă pârâtul era îndreptățit să respingă cererea reclamantei de eliberare a unui permis de rezident pe termen lung în Uniunea Europeană.
- 14 În opinia Rechtbank, nu ar fi posibil să se răspundă la această întrebare fără o îndoială legitimă. Rechtbank a găsit în jurisprudența Curții indicii potrivit cărora dreptul de ședere în temeiul articolului 20 TFUE nu are caracter temporar. În schimb, secția de contencios administrativ a Raad van State a constatat, la 23 septembrie 2020 (NL:RVS:2020:2272), că un drept de ședere derivat al unui copil minor s-ar stinge, în principiu, atunci când copilul devine major sau atunci când nu mai este dependent de întreținerea acordată de resortisantul unei țări terțe.

Așadar, potrivit Raad van State, este cert, de la bun început, că dreptul de ședere este temporar.

Stabilirea naturii dreptului de ședere este de competența statelor membre?

- 15 În primul rând, părțile sunt în dezacord cu privire la problema dacă natura dreptului de ședere în temeiul articolului 20 TFUE este o chestiune națională sau dacă aceasta trebuie să fie interpretată din perspectiva dreptului Uniunii. În hotărârile Curții citate de pârât, Rechtbank nu găsește niciun indiciu potrivit căruia interpretarea naturii acestui drept de ședere este o chestiune care să intre sub incidența dreptului național. Din jurisprudența menționată ar rezulta tocmai că problema dacă un drept de ședere în temeiul articolului 20 TFUE ar avea caracter temporar ar trebui interpretată în mod unitar în cadrul Uniunii. Astfel, din aceste hotărâri ar reieși că definirea condițiilor unui drept de ședere în temeiul articolului 20 TFUE ar fi o chestiune națională, iar nu că și stabilirea naturii dreptului de ședere ar fi o chestiune națională. Astfel cum a constatat Curtea la punctul 54 din Hotărârea K. A. și alții, aceste condiții ar privi modalități procedurale precum norme referitoare la modul în care un resortisant al unei țări terțe ar putea demonstra că ar avea dreptul la un drept de ședere Chavez-Vilchez. Cu toate acestea, problema dacă dreptul de ședere ar avea caracter temporar ar afecta însăși esența acestui drept de ședere. Prin urmare, Rechtbank se întreabă dacă statele membre ar trebui să decidă cu privire la această chestiune. Astfel, aceasta ar însemna că un drept de ședere în temeiul articolului 20 TFUE ar putea conduce, într-un stat membru, la un permis în temeiul Directivei 2003/109, iar în alt stat membru nu ar putea conduce la un astfel de permis. Aceasta ar da naștere unei inegalități de drept indezirabile. În aceste condiții, Rechtbank adresează prima întrebare.
- 16 În ipoteza în care Curtea stabilește că natura dreptului de ședere este o problemă reglementată de dreptul Uniunii, Rechtbank solicită de asemenea Curții să răspundă la întrebările următoare.

Dreptul de ședere prevăzut la articolul 20 TFUE are caracter temporar?

– *Drepturi de ședere derivate*

- 17 Pârâtul a considerat că, din împrejurarea că dreptul de ședere în temeiul articolului 20 TFUE ar decurge din drepturile unui cetățean al Uniunii, se poate deduce că un astfel de drept de ședere nu ar putea da naștere niciodată unei șederi permanente. Astfel, dreptul respectiv nu ar exista decât pentru a evita ca cetățeanul Uniunii să fie nevoit să părăsească teritoriul Uniunii. Acesta nu ar da naștere niciunui drept propriu.

- 18 Rechtbank arată că, astfel cum a statuat Curtea în diferite hotărâri⁵, dreptul Uniunii nu ar conferi niciun drept autonom resortisanților unor țări terțe. Astfel, eventualele drepturi pe care le conferă dispozițiile tratatului referitoare la cetățenia Uniunii nu ar fi drepturi proprii, ci drepturi derivate din exercitarea de către un cetățean al Uniunii a libertății de circulație și a dreptului de ședere în Uniune. Aceasta ar fi situația nu numai în ceea ce privește drepturile care decurg din articolul 20 TFUE, ci și drepturile conferite de Directiva 2004/38 (Hotărârile Eind⁶, Dereci și alții⁷, Iida⁸, O. și B.⁹, precum și Rendón Marín¹⁰).
- 19 Drepturile derivate de care beneficiază, în temeiul Directivei 2004/38, un resortisant al unei țări terțe, membru al familiei unui cetățean al Uniunii, ar putea foarte bine să dea naștere unei șederi permanente (a se vedea articolul 16 din această directivă). În acest scop, ar trebui ca resortisantul unei țări terțe, membru al familiei unui cetățean al Uniunii, să fi avut reședința legală timp de cinci ani pe teritoriul statului membru gazdă, la fel ca și cetățeanul Uniunii, în conformitate cu articolul 7 din Directiva 2004/38.
- 20 Prin urmare, ar trebui să se ridice problema dacă s-ar putea face o distincție între drepturile derivate conferite de directive și drepturile derivate prevăzute la articolul 20 TFUE. În Concluziile prezentate în cauzele Rendón Marín și CS¹¹, avocatul general ar fi atras de asemenea atenția asupra eventualei incoerențe în tratamentul dreptului de ședere derivat, după cum acesta este întemeiat pe Directiva 2004/38 sau pe articolul 20 TFUE, astfel cum este interpretat de Hotărârea Ruiz Zambrano¹².
- 21 Pe de altă parte, statele membre ar fi întemeiat ele însele dreptul de ședere derivat pe Directiva 2004/38. În plus, acestea ar fi acceptat de asemenea ca resortisanții unor țări terțe, membri ai familiei unui cetățean al Uniunii, să poată obține un drept de ședere permanentă în temeiul Directivei 2004/38. Astfel, aceste drepturi ar fi cuprinse în directivă. Cu toate acestea, dreptul de ședere derivat prevăzut la articolul 20 TFUE ar fi fost dezvoltat în jurisprudența Curții. Aceasta ar putea constitui un indiciu al unei inegalități de tratament între aceste drepturi de ședere

⁵ Hotărârea Chavez-Vilchez și alții (punctul 62), Hotărârea din 13 septembrie 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punctele 72 și 73), precum și Hotărârea din 13 septembrie 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punctele 27 și 28).

⁶ Hotărârea din 11 decembrie 2007 (C-291/05, EU:C:2007:771, punctul 23).

⁷ Hotărârea din 15 noiembrie 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734, punctul 55).

⁸ Hotărârea din 8 noiembrie 2012 (C-40/11, EU:C:2012:691, punctele 66-68).

⁹ Hotărârea din 12 martie 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135, punctul 36).

¹⁰ Hotărârea din 13 septembrie 2016 (C-165/14, EU:C:2016:675, punctul 36).

¹¹ Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauzele Rendón Marín și CS (C-165/14 și C-304/14, EU:C:2016:75, punctul 152).

¹² Hotărârea din 8 martie 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

derivate. Rechtbank ridică problema dacă acest lucru este adecvat. De asemenea, Rechtbank consideră că împrejurarea că alte drepturi derivate de ședere pot conduce la o ședere permanentă constituie un indiciu că simplul fapt că dreptul de ședere în temeiul articolului 20 TFUE este un drept de ședere derivat nu este suficient, în sine, pentru a considera că, prin natura sa, acesta ar fi un drept de ședere temporar.

– *Directiva 2003/109*

- 22 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, conținutul noțiunii „ședere legală” prevăzute de Directiva 2003/109 și condițiile sau drepturile aferente acesteia pot fi stabilite de statele membre¹³. Eliberarea unui permis în conformitate cu această directivă este posibilă atunci când un resortisant al unei țări terțe a avut reședința legală și fără întrerupere timp de cinci ani înainte de depunerea cererii. Potrivit articolului 3 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2003/109, aceasta nu se aplică resortisanților țărilor terțe care au reședința exclusiv din motive cu caracter temporar, de exemplu ca persoană „au pair” sau lucrători sezonieri sau ca lucrători salariați detașați de un prestator de servicii în scopul furnizării de servicii transfrontaliere sau ca prestatori de servicii transfrontaliere sau în cazul în care permisul de ședere al acestora a fost limitat în mod formal.
- 23 Din Hotărârea Singh (punctele 45-50) ar rezulta că, pentru a stabili natura dreptului de ședere, ar trebui să se verifice dacă resortisantul unei țări terțe are intenția de a se stabili pe termen lung în statul membru în cauză. Dacă aceasta este situația, acest lucru ar constitui un indiciu că dreptul de ședere nu ar avea caracter temporar.
- 24 Exemplele menționate în Directiva 2003/109 ar avea în comun aspectul că resortisantul în cauză al unei țări terțe nu are intenția de a se stabili pe termen lung în statul membru. În aceste cazuri, ar fi vorba despre o ședere pe o durată limitată, despre lipsa unei legături strânse cu statul membru și despre menținerea legăturii cu țara de origine¹⁴.
- 25 Intenția resortisantului unei țări terțe de a se stabili într-o țară ar fi, așadar, determinantă pentru a stabili dacă un drept de ședere are caracter temporar. Se ridică problema motivelor pentru care acest lucru ar trebui să fie diferit în cazul unui drept de ședere în temeiul articolului 20 TFUE față de cazul unui alt drept de ședere, care ar putea foarte bine să dea naștere unui drept de ședere în Uniunea Europeană.
- 26 Directiva 2003/109 ar impune luarea în considerare a intenției resortisantului unei țări terțe de a se stabili pe termen lung în statul membru. Astfel, obiectivul acestei

¹³ A se vedea, de exemplu, Hotărârea Singh (punctul 39).

¹⁴ A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, punctul 48).

directive ar fi integrarea resortisanților țărilor terțe în statul membru de ședere. În cazul unui drept de ședere în temeiul articolului 20 TFUE, resortisantul unei țări terțe ar fi obținut dreptul de ședere pentru a se garanta că cetățeanul Uniunii își poate exercita în mod valabil drepturile în materie de cetățenie. Totuși, în practică, acest lucru ar avea drept consecință faptul că resortisantul unei țări terțe ar desfășura și activități prin care acesta sau aceasta s-ar implica în societate pe termen lung, precum încheierea de contracte de muncă pe durată nedeterminată, achiziționarea de locuințe și investirea de timp în construirea și în menținerea unor relații sociale. De asemenea, în cazul unui drept de ședere în temeiul articolului 20 TFUE, un resortisant al unei țări terțe, părinte al unui cetățean al Uniunii, ar dezvolta o legătură strânsă și durabilă cu statul membru tocmai datorită copilului cetățean al Uniunii care, printre altele, frecventează școala, leagă relații de prietenie și practică activități sportive în statul membru. Integrarea părintelui în statul membru ar constitui tocmai un element important al educării copilului în statul membru respectiv.

- 27 Nici în argumentul pârâtului potrivit căruia relația de dependență ar înceta la un moment dat în viitor – și anume atunci când copilul cetățean al Uniunii a împlinit vârsta de 18 de ani – și ar avea, așadar, caracter temporar, *Rechtbank* nu consideră, în acest stadiu, că există indicii care să permită să se constate că un drept de ședere în temeiul articolului 20 TFUE ar fi temporar prin natura sa. Astfel, nu ar fi clar dacă dreptul de ședere menționat mai sus s-ar stinge efectiv, în mod direct, la împlinirea vârstei majoratului de către copilul cetățean al Uniunii. Ar fi perfect posibil ca un copil în vârstă de 18 de ani care încă frecventează școala să se afle în continuare în relație de dependență față de părintele care asigură îngrijirea sa. De asemenea, ar exista alte motive de ședere care, la un moment dat, ar înceta să existe. Nu toate aceste motive de ședere ar avea caracter temporar.
- 28 Ținând seama de îndoielile cu privire la caracterul temporar al dreptului de ședere prevăzut la articolul 20 TFUE, *Rechtbank* adresează a doua și a treia întrebare.

Articolul 3 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2003/109 a fost transpus corect în dreptul neerlandez?

- 29 În cazul unui răspuns afirmativ la a treia întrebare, următoarele aspecte ar fi relevante.
- 30 Articolul 3 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2003/109 ar fi fost transpus în dreptul neerlandez prin articolul 45b din *Vw 2000*. Potrivit acestui articol, un drept de ședere cu caracter temporar întemeiat pe un permis de ședere pe durată determinată în sensul articolului 14 din *Vw 2000* (și anume un permis de ședere național pe durată determinată) ar constitui un motiv de refuz al eliberării unui permis de ședere de rezident pe termen lung în Uniunea Europeană. Un drept de ședere în temeiul articolului 20 TFUE nu ar intra sub incidența acestei dispoziții; astfel, în acest caz ar fi vorba despre un drept de ședere întemeiat pe dreptul Uniunii. Aceasta ar însemna că articolul 3 alineatul (2) litera (e) din Directiva

2003/109 nu ar fi fost transpus corect. Țările de Jos par să fi optat pentru o interpretare mai restrictivă decât ar fi posibil a articolului 3 alineatul (2) litera (e) din directivă.

- 31 Problema care se ridică vizează modul în care Rechtbank ar trebui să trateze această chestiune. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, atunci când o directivă nu ar fi fost transpusă în mod corect, iar instanța națională ar fi obligată să ofere o interpretare în conformitate cu directiva menționată, această interpretare conformă nu poate fi utilizată ca temei pentru o interpretare *contra legem* a dreptului național¹⁵. În speță, dreptul național ar părea mai favorabil resortisantului unei țări terțe decât Directiva 2003/109. Astfel, potrivit legislației naționale, drepturile de ședere care ar avea caracter temporar, dar care ar fi întemeiate pe dreptul Uniunii nu ar putea conduce la refuzul eliberării unui permis de ședere rezidenților pe termen lung în Uniunea Europeană, în timp ce resortisanții unor țări terțe ar fi, într-adevăr, excluși de la această aplicare ca urmare a drepturilor de ședere în temeiul directivei menționate. Prin urmare, Rechtbank adresează Curții cea de a patra întrebare în vederea unei decizii preliminare.

¹⁵ Hotărârea din 24 ianuarie 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punctul 25).