

Cauza C-402/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

30 iunie 2021

Instanța de trimitere:

Raad van State (Țările de Jos)

Data deciziei de trimitere:

23 iunie 2021

Recurenți:

Cauza 1: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Cauza 2: E

Cauza 3: C

Intimați:

Cauza 1: S

Cauza 2: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Cauza 3: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Obiectul procedurilor principale

Această trimitere preliminară privește trei proceduri separate, în care Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretarul de stat pentru securitate și justiție, denumit în continuare „Staatssecretaris”) a retras permisul de ședere unor cetățeni turci care locuiesc legal în Țările de Jos de peste 30 de ani, deoarece aceștia constituie un pericol pentru siguranța și ordinea publică. Acest lucru este posibil datorită unei noi reglementări din anul 2012, însă se pune problema dacă această reglementare este conformă cu articolul 13 din Decizia nr. 1/80 a Consiliului de asociere din 19 septembrie 1980 privind dezvoltarea asocierii CEE-Turcia.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterilor preliminare

Prin această cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolul 267 TFUE, instanța de trimitere solicită Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea”) dacă articolul 13 din Decizia nr. 1/80 se aplică atunci când un străin beneficiază deja de drepturi în temeiul articolului 6 sau al articolului 7 din Decizia nr. 1/80 și, în caz afirmativ, cum se raportează acest articol 13 la articolul 14 din Decizia nr. 1/80.

Întrebările preliminare

1. Cetățenii turci care beneficiază de drepturile prevăzute la articolul 6 sau la articolul 7 din Decizia nr. 1/80 pot invoca de asemenea articolul 13 din Decizia nr. 1/80?
2. Din articolul 14 din Decizia nr. 1/80 rezultă că cetățenii turci nu mai pot invoca articolul 13 din Decizia nr. 1/80 dacă, din cauza conduitei lor personale, constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății?
3. Noua restricție conform căreia dreptul de ședere al cetățenilor turci poate fi retras chiar și după 20 de ani pentru motive de ordine publică poate fi justificată pe baza percepțiilor sociale schimbate care au condus la această nouă restricție? Este suficient ca noua restricție să servească obiectivului de ordine publică sau este necesar, de asemenea, ca restricția să fie adecvată pentru atingerea acelui obiectiv și să nu depășească ceea ce este necesar în acest scop?

Dispozițiile de drept al Uniunii și de drept internațional invocate

Protocolul adițional, semnat la 23 noiembrie 1970, anexat la Acordul de asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia (JO 1972, L 293, p. 3, Ediție specială, 11/vol. 69, p. 19), articolul 59.

Decizia nr. 1/80 a Consiliului de asociere din 19 septembrie 1980 privind dezvoltarea asocierii, articolele 6, 7, 13 și 14.

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), articolul 28.

Dispoziții naționale invocate

Vreemdelingenwet 2000 (Legea din anul 2000 privind străinii)

Vreemdelingenbesluit 2000 (Decretul din anul 2000 privind străinii), astfel cum a fost modificat prin articolul I din Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (Decizia din 26 martie 2012 de modificare a Vreemdelingenbesluit 2000 în legătură cu înăsprirea scării progresive.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Până în anul 2012, în Țările de Jos dreptul de ședere al străinilor nu mai putea fi retras după o ședere legală de mai mult de 20 de ani. În acest an a intrat în vigoare o modificare a Decretului privind străinii prin care așa-numita scară progresivă a fost ajustată. Acest termen desemnează o reglementare care presupune că, pentru anularea unui permis de ședere pentru motive de ordine publică, se aplică criterii tot mai riguroase. Cu cât mai mare este perioada de când un străin se află în Țările de Jos, cu atât mai grave trebuie să fie infracțiunile pentru care acesta este condamnat pentru a i se putea retrage permisul de ședere. Din anul 2012 este posibilă retragerea permisului de ședere chiar și după 20 de ani în cazul mai multor infracțiuni grave sancționate cu pedeapsa cu închisoarea mai mare de 3 ani.
- 2 Se pune însă întrebarea dacă noua scară progresivă mai strictă poate fi aplicată cetățenilor turci, întrucât această ajustare reprezintă o nouă restricție, în sensul articolului 13 din Decizia nr. 1/80. În conformitate cu acest articol, este interzisă introducerea unor noi dispoziții care îngreunează accesul cetățenilor turci la piața muncii din Uniunea Europeană. În cauza străinului S, care a fost condamnat pentru 39 de cazuri de tâlhărie și de trafic de narcotice, Rechtbank (Tribunalul) a stabilit că noua scară progresivă nu poate fi aplicată. Staatssecretaris a formulat apel la instanța de trimitere.
- 3 În cauzele similare ale străinilor E și C, instanța de prim grad de jurisdicție a statuat însă că, în temeiul articolului 14 din Decizia nr. 1/80, în cazul restricțiilor pentru motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică aplicarea articolului 13 este exclusă și, prin urmare, se aplică noua scară progresivă. În aceste cauze, străinii E și C au formulat apel.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 4 Staatssecretaris consideră în principal că străinii S, E, și C nu pot invoca articolul 13 din Decizia nr. 1/80, deoarece ei beneficiază deja de drepturi în temeiul articolului 6 sau al articolului 7 din această decizie. Aceste din urmă dispoziții protejează drepturile cetățenilor turci care lucrează în Uniunea Europeană. Cu cât mai mult timp lucrează aceștia într-un stat membru, cu atât mai multe drepturi obțin. Întrucât cele două dispoziții protejează deja pe deplin drepturile cetățenilor

turci în domeniul muncii, această protecție nu poate reprezenta obiectivul articolului 13 din Decizia nr. 1/80. Acest din urmă articol vizează numai protecția cetățenilor turci care doresc să obțină drepturile prevăzute la articolele 6 și 7. Articolul 13 îi protejează printre altele împotriva înăspririi dreptului național care îngreunează accesul la locurile de muncă. Acest lucru ar reieși din Hotărârea din 21 octombrie 2003, Abatay (C-317/01 și C-369/01, EU:C:2003:572, punctele 78 și 79).

- 5 Dacă articolul 13 din Decizia nr. 1/80 se aplică, în principiu, cauzelor din acțiunea principală, Staatssecretaris consideră că în cazurile de față străinii S, E și C nu îl pot invoca, având în vedere articolul 14 din această decizie, deoarece ei constituie un pericol pentru ordinea publică. Acest lucru ar putea fi dedus din Hotărârea din 7 noiembrie 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), din Hotărârea din 12 aprilie 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), și din Hotărârea din 29 martie 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239). În temeiul articolului 14 din Decizia nr. 1/80, noua scară progresivă poate fi aplicată, prin urmare, străinilor S, E și C.
- 6 În opinia străinilor [S, E și C], Staatssecretaris interpretează Hotărârea Abatay în mod greșit. Ar fi cel puțin ciudat ca un cetățean turc care îndeplinește toate condițiile pentru un drept de ședere în temeiul articolului 6 sau al articolului 7 din Decizia nr. 1/80 să fie mai puțin protejat împotriva restrângerii acestui drept de ședere decât un cetățean turc care încă nu îndeplinește toate acele condiții.
- 7 În plus, articolul 14 din Decizia nr. 1/80 nu are ca efect împiedicarea în orice caz a aplicării articolului 13 pe motive de ordine publică. O nouă restricție este justificată pe motive de ordine publică numai dacă este adecvată pentru garantarea ordinii publice și nu depășește ceea ce este necesar în acest scop. Străinii trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății, iar principiul proporționalității nu se poate opune retragerii. În opinia străinilor, acest lucru reiese din Hotărârea Demir, menționată anterior, și din Hotărârea din 8 decembrie 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809).

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

Prima întrebare

- 8 Instanța de trimitere se îndoiește că Staatssecretaris poate interpreta Hotărârea Abatay în sensul că cetățenii turci care beneficiază deja de drepturi în temeiul articolului 6 sau al articolului 7 din Decizia nr. 1/80 nu mai pot invoca articolul 13. Într-adevăr, din Hotărârea din 17 septembrie 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, punctul 51), reiese că „articolul 6 reglementează condițiile de exercitare a unei activități care permite integrarea treptată a persoanei interesate în statul membru gazdă, în timp ce articolul 13 privește măsurile naționale în materia accesului la încadrarea în muncă.” Însă acest lucru nu trebuie să însemne neapărat că articolul 13 nu se aplică dacă un străin beneficiază de drepturi în temeiul

articolului 6 sau al articolului 7. Este posibil ca, în Hotărârea Abatay, Curtea să fi dorit numai să respingă punctul de vedere contrar al guvernului german, potrivit căruia articolul 13 este valabil numai dacă se aplică şi articolul 6. Probabil acesta este motivul pentru care a statuat că articolul 13 se aplică dacă articolul 6 nu este valabil.

- 9 Obiectivul Deciziei nr. 1/80 de a permite libera circulație a lucrătorilor turci şi integrarea lor treptată în statul membru gazdă pare a fi în contradicție cu ideea că un cetăţean turc pierde protecția oferită de articolul 13 din Decizia nr. 1/80 pe măsură ce se integrează mai bine în statul membru gazdă. În plus, din Hotărârile Genc şi Tekdemir menţionate anterior şi din Hotărârea din 10 iulie 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580), şi din Hotărârea din 29 aprilie 2010, Comisia/Țările de Jos (C-92/07, EU:C:2010:228), reiese de asemenea că articolul 13 din Decizia nr. 1/80 se aplică tuturor măsurilor interne care pot influența negativ desfășurarea unei activități economice pe teritoriul Uniunii, iar nu doar restricțiilor legate de prima admitere pe teritoriul statului membru.
- 10 Întrucât din jurisprudența Curții menționată mai sus nu se poate deduce în mod clar dacă un străin care beneficiază de drepturi în temeiul articolului 6 sau al articolului 7 din Decizia nr. 1/80 mai poate invoca articolul 13 din Decizia nr. 1/80, instanța de trimitere consideră necesar să adreseze Curții prima întrebare preliminară.

A doua întrebare

- 11 Dacă cetățenii turci care beneficiază de drepturi în temeiul articolului 6 sau al articolului 7 din Decizia nr. 1/80 mai pot invoca articolul 13 din Decizia nr. 1/80, se pune întrebarea dacă ei pot face acest lucru şi în cazul în care, din cauza conduitei lor personale, constituie un pericol pentru ordinea publică. Articolul 13 din Decizia nr. 1/80 se adresează statelor membre şi le interzice să introducă măsuri noi care au ca obiect sau ca efect aplicarea unor condiții mai restrictive pentru cetățenii turci în domeniul libertății de circulație (a se vedea Hotărârea Demir, punctul 33). Un cetăţean turc poate solicita instanței să declare inaplicabile noile măsuri legislative care contravin acestui articol (a se vedea Hotărârea Sahin, punctul 62). Dacă, având în vedere conduita sa personală, un străin constituie un pericol pentru ordinea publică şi, prin urmare, sunt îndeplinite condițiile de la articolul 14 din Decizia nr. 1/80, acest lucru nu înseamnă în mod necesar că interdicția prevăzută de articolul 13 încetează în mod automat să se aplice. Această interdicție vizează, de altfel, statele membre şi nu are nicio legătură cu conduita personală şi cu circumstanțele personale ale cetățenilor turci.
- 12 Cu toate acestea, Curtea a statuat de asemenea la punctul 82 din Hotărârea Ziebell menționată anterior că un stat membru poate restrânge drepturile care decurg din articolele 6 şi 7 din Decizia nr. 1/80 dacă conduita personală a unui cetăţean turc reprezintă o amenințare reală şi suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății, iar restrângerea acestor drepturi este proporțională. În

același timp, trebuie respectate drepturile fundamentale ale străinului, în special dreptul la respectarea vieții private și de familie.

- 13 Prin urmare, instanța de trimitere urmărește să se stabilească dacă importanța neconfruntării cu noi restricții, în sensul articolului 13 din Decizia nr. 1/80, nu ar trebui, mai degrabă, să fie luată în considerare atunci când se evaluează conduita personală a străinului și respectarea principiului proporționalității. Pe baza acestei evaluări, drepturile prevăzute la articolul 6 sau la articolul 7 din Decizia nr. 1/80 ar putea fi, în orice caz, anulate. În acest caz, invocarea articolului 13 nu mai prezintă importanță. Prin urmare, instanța de trimitere consideră că din jurisprudența Curții menționată anterior nu reiese în mod clar dacă un cetățean turc care constituie un pericol pentru ordinea publică mai poate invoca faptul că o nouă măsură care contravine articolului 13 din Decizia nr. 1/80 nu trebuie să fie aplicată. Pentru acest motiv, ea adresează a doua întrebare preliminară.

A treia întrebare

- 14 În cauzele din acțiunile principale, înăsprirea scării progresive a fost motivată de schimbarea percepțiilor sociale cu privire la protecția ordinii publice. În nota explicativă la decizia care a făcut posibilă retragerea permiselor de ședere după o ședere legală de peste 20 de ani se precizează că, uneori, reglementarea anterioară nu ținea seama de simțul justiției. Uneori, posibilitatea de anula dreptul de ședere era considerată necesară, în pofida perioadei lungi de ședere. Se pune întrebarea dacă aceste percepții sociale schimbate justifică înăsprirea scării progresive.
- 15 Instanța de trimitere consideră că din jurisprudența Curții nu se poate deduce în mod clar când este, totuși, justificată pentru motive de ordine publică o nouă măsură legislativă care contravine articolului 13 din Decizia nr. 1/80. Din cuprinsul punctului 40 al Hotărârii Demir menționate anterior nu reiese în mod clar dacă o nouă restricție trebuie să fie numai în interesul ordinii publice sau dacă această nouă restricție trebuie să fie de asemenea de natură să garanteze realizarea obiectivului legitim urmărit, fără a depăși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului respectiv. Acest din urmă punct de vedere restrânge posibilitatea statelor membre de a introduce noi restricții în sensul articolului 13 din Decizia nr. 1/80 și pare a fi susținut de Hotărârea din 22 decembrie 2010, Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800, punctul 56), și de Hotărârea din 22 mai 2012, I. (C-348/09, EU:C:2012:300, punctul 23). În această ultimă hotărâre, Curtea a stabilit însă și faptul că statele membre sunt libere „să stabilească, în conformitate cu nevoile lor naționale, care pot varia de la un stat membru la altul și de la o perioadă la alta, cerințele de ordine publică și de siguranță publică.” Din Hotărârea din 4 decembrie 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punctul 18), reiese că autoritățile naționale dispun de o anumită marjă de apreciere în acest sens. Este evident că acest lucru este valabil și în ceea ce privește înăsprirea dispozițiilor legale în interesul ordinii publice.
- 16 Instanța de trimitere urmărește să se stabilească dacă înăsprirea scării progresive motivată de schimbarea percepțiilor sociale ia suficient de mult în considerare

interpretarea restrictivă care trebuie dată noțiunii de „ordine publică” și dacă aceasta mai intră în marja de apreciere care îi revine statului membru. Pentru acest motiv este adresată a treia întrebare preliminară.

DOCUMENT DE LUCRU