Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 24 octombrie 2017 [1]

Cauzele conexate C-316/16 și C-424/16

B
împotriva
Land Baden-Württemberg
[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunalul Administrativ Superior al Landului Baden-Württemberg, Germania)]
și
Secretary of State for the Home Department
împotriva
Franco Vomero

[cerere de decizie preliminară formulată de Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit)]

„Trimitere preliminară – Cetățenia Uniunii Europene – Dreptul la circulație și ședere pe teritoriul Uniunii pentru cetățenii Uniunii – Protecția împotriva expulzării – Ședere în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori deciziei de expulzare – Resortisant al Uniunii care nu mai are nicio legătură cu statul său membru de origine – Întreruperea continuității șederii de o perioadă de detenție – Infracțiune săvârșită după o perioadă de ședere de 20 de ani – Noțiunea «data exactă la care se ridică problema expulzării»”

I. Introducere

1. Cererea de decizie preliminară în cauza C-316/16 a fost formulată în cadrul unui litigiu între B, care s-a născut în Grecia în anul 1989 și care locuiește în Germania împreună cu mama sa din anul 1993, pe de o parte, și Land Baden-Württemberg (landul Baden-Württemberg, Germania), pe de altă parte. În 2009, B a săvârșit o infracțiune pentru care a fost condamnat. Cererea de decizie preliminară în cauza C-424/16 are la bază un litigiu între Secretary of State for the Home Department (ministrul afacerilor interne, Regatul Unit), pe de o parte, și Franco Vomero, pe de altă parte, cetățean italian care locuiește din anul 1985 în Regatul Unit și care în anul 2001 a săvârșit un omor.

1 Limba originală: franceza.

2. În aceste contexte factuale, persoanele în cauză – după încheierea perioadelor de detenție – au făcut obiectul unor măsuri de expulzare ulterioare condamnărilor pronunțate pentru infracțiunile menționate mai sus. În această privință, instanțele de trimitere exprimă îndoieli serioase cu privire la aplicabilitatea articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38/CE[2], potrivit căruia persoanele care au avut reședința în statul membru gazdă „în cei zece ani anteriori" beneficiază de protecție sporită împotriva expulzării. Prezentele cereri de decizie preliminară oferă totodată Curții prilejul de a examina formularea care figurează la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 și de a-și îmbogăți jurisprudența recentă cu privire la această dispoziție.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

3. La articolul 7 din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni", alineatul (1) prevede că „[t]oți cetățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pentru o perioadă mai mare de trei luni" dacă îndeplinesc condițiile prevăzute de această dispoziție. Aceste condiții urmăresc în special să garanteze că un cetățean al Uniunii nu devine o povară pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii.

4. Articolul 16 din Directiva 2004/38 figurează în capitolul IV, intitulat „Dreptul de ședere permanentă", și prevede:

„(1) Cetățenii Uniunii care au avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani dobândesc dreptul de ședere permanentă pe teritoriul acestuia. Acest drept nu face obiectul condițiilor prevăzute la capitolul III.

[…]

(3) Continuitatea șederii nu este afectată de absențe temporare care nu depășesc un total de șase luni pe an sau de absențe de durată mai lungă în vederea îndeplinirii serviciului militar obligatoriu ori de o absență de maximum douăsprezece luni consecutive determinată de motive importante, precum sarcina și nașterea, boli grave, studiile sau formare profesională ori detașarea în alt stat membru sau într-o țară terță.

(4) Odată dobândit, dreptul de ședere permanentă se pierde numai în cazul unei absențe din statul membru gazdă pe o perioadă care depășește doi ani consecutivi."

2 Directiva 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), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011 (JO 2011, L 141, p. 1, rectificare în JO 2004, L 229, p. 35, și în JO 2005, L 197, p. 34) (denumită în continuare „Directiva 2004/38").

5. Capitolul VI din Directiva 2004/38, intitulat „Restrângerea dreptului de intrare și dreptului de ședere pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică”, prevede la articolele 27 și 28:

„Articolul 27

Principii generale

(1) Sub rezerva dispozițiilor prezentului capitol, statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii și a membrilor lor de familie, indiferent de cetățenie, pentru motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică. Aceste motive nu pot fi invocate în scopuri economice.

(2) Măsurile luate din motive de ordine publică sau de siguranță publică respectă principiul proporționalității și se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză. Condamnările penale anterioare nu pot justifica în sine luarea unor asemenea măsuri.

[…]

Articolul 28

Protecția împotriva expulzării

(1) Înainte de a lua o decizie de expulzare de pe teritoriul său din motive de ordine publică sau de siguranță publică, statul membru gazdă ia în considerare diverși factori precum durata șederii individului respectiv pe teritoriul său, vârsta acestuia, starea lui de sănătate, situația sa familială și economică, integrarea sa socială și culturală în statul membru gazdă și legăturile sale cu țara de origine.

(2) Statul membru gazdă nu poate lua o decizie de expulzare împotriva unui cetățean al Uniunii sau a membrilor familiei sale, indiferent de cetățenie, care au dobândit dreptul de ședere permanentă pe teritoriul său, cu excepția cazurilor în care există motive imperative [a se citi «motive grave»] de ordine publică sau de siguranță publică.

(3) Nu se poate lua o decizie de expulzare împotriva cetățenilor Uniunii, indiferent de cetățenia acestora, cu excepția cazului în care decizia se bazează pe motive imperative de siguranță publică definite de statele membre, dacă aceștia:

(a) au avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori sau

(b) sunt minori, cu excepția cazului în care expulzarea este în interesul copilului, în conformitate cu Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului, încheiată la 20 noiembrie 1989.”

B. Dreptul german

6. Articolul 28 din Directiva 2004/38 a fost transpus în dreptul german prin articolul 6 din Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – FreizügG/EU (Legea privind libera circulație a cetățenilor Uniunii) din 30 iulie 2004 (BGBl 2004 I, p. 1950). Potrivit acestui articol, în versiunea sa în vigoare începând de la 28 august 2007:

„(1) […] nu se poate constata pierderea dreptului prevăzut la articolul 2 alineatul (1), nu se poate retrage certificatul privind dreptul de ședere permanentă și nu se poate revoca permisul de ședere sau permisul de ședere permanentă decât pentru motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică [articolul 45 alineatul (3) și articolul 52 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene]. Intrarea pe teritoriu poate fi la rândul său refuzată pentru motivele menționate în prima teză. […]

(2) O condamnare nu este suficientă, prin ea însăși, pentru a justifica deciziile sau măsurile menționate la alineatul 1. Numai condamnările care nu au fost încă radiate din registrul central pot fi luate în considerare și numai în măsura în care împrejurările care stau la baza lor sunt expresia unui comportament personal care reprezintă o amenințare reală pentru ordinea publică. Trebuie să fie vorba despre o amenințare efectivă și suficient de gravă care vizează un interes fundamental al societății.

(3) În vederea luării unei decizii potrivit alineatului 1, trebuie să se țină seama în special de durata șederii persoanei în cauză în Germania, de vârsta sa, de starea sa de sănătate, de situația sa familială și economică, de integrarea sa socială și culturală în Germania, precum și de intensitatea legăturilor sale cu țara sa de origine.

(4) O constatare potrivit alineatului 1 se poate face, după dobândirea unui drept de ședere permanentă, numai pentru motive grave.

(5) În ceea ce privește cetățenii Uniunii și membrii lor de familie care s-au stabilit pe teritoriul federal în cei zece ani anteriori și în ceea ce îi privește pe minori, constatarea la care se referă dispozițiile alineatului 1 nu poate avea la bază decât motive imperative de siguranță publică. Această regulă nu se aplică minorilor atunci când pierderea dreptului de ședere este necesară în interesul copilului. Nu există motive imperative de siguranță publică decât dacă persoana în cauză a fost condamnată, printr-o hotărâre care a dobândit autoritate de lucru judecat, pentru una sau mai multe infracțiuni comise cu intenție, la o pedeapsă privativă de libertate sau la o pedeapsă pentru delincvență juvenilă de cel puțin cinci ani sau dacă prin ultima condamnare definitivă s-a dispus măsura de siguranță a internării, atunci când este amenințată securitatea Republicii Federale Germania sau dacă persoana în cauză reprezintă o amenințare teroristă.”

C. Dreptul Regatului Unit

7. Articolele 27 și 28 din Directiva 2004/38 au fost transpuse în sistemul juridic al Regatului Unit prin articolul 21 din Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (SI 2006/1003) [Regulamentul din 2006 privind imigrația (Spațiul Economic European)] (SI 2006/1003).

III. Situația de fapt din litigiile principale

A. Cauza C-316/16, B

8. B s-a născut în Grecia în 1989. În 1993, la vârsta de 3 ani, după despărțirea părinților săi, B a venit în Germania cu mama sa, care lucrează în acest stat membru de la sosirea lor și care deține, pe lângă cetățenia greacă, și pe cea germană.

9. La vârsta de 8 ani, B a fost dus în Grecia pentru două luni de către tatăl său, împotriva voinței mamei sale. Întoarcerea sa în Germania a avut loc abia după intervenția autorităților elene.

10. Cu excepția acestui episod și a câtorva perioade scurte de vacanță, B a locuit neîntrerupt în Germania din anul 1993 și până în prezent. Același lucru este valabil pentru mama sa și pentru restul membrilor familiei sale, inclusiv bunicii, care locuiesc în Germania din anul 1989, și mătușa sa.

11. B a frecventat grădinița și școala și a obținut diploma de absolvire a învățământului primar și gimnazial („Hauptschulabschluss”). Deși stăpânește limba germană, competențele sale lingvistice în greacă se rezumă la capacitatea de a se face înțeles oral, într-un registru lingvistic de bază.

12. Instanța de trimitere arată în cererea sa că B prezintă o tulburare de personalitate antisocială și, în plus, suferă din copilărie de sindromul hiperkinetic cu deficit de atenție (ADHS). Din acest motiv, a urmat un tratament terapeutic în mai multe rânduri și ia încă medicamente.

13. Prin ordonanța din 7 noiembrie 2012 adoptată de Amtsgericht Pforzheim (Tribunalul Districtual din Pforzheim, Germania) în cadrul unei proceduri penale simplificate, lui B i s-a aplicat o pedeapsă de 90 de zile-amendă, în cuantum de aproximativ 3 000 de euro, pentru deturnare, constrângere, tentativă de șantaj și deținere ilegală cu intenție a unei arme interzise.

14. La 10 aprilie 2013 B a atacat o sală de jocuri arcade, purtând asupra sa un pistol încărcat cu bile de cauciuc, în special cu scopul de a procura banii necesari pentru achitarea acestei amenzi.

15. Prin hotărârea din 9 decembrie 2013, Landgericht Karlsruhe (Tribunalul Regional din Karlsruhe, Germania) l-a condamnat pe B la o pedeapsă privativă de libertate de cinci ani și opt luni pentru constrângere asimilată tâlhăriei cu circumstanțe agravante în concurs ideal de infracțiuni cu portul ilegal deliberat de armă de foc și deținere ilegală deliberată de muniție. Această hotărâre a dobândit autoritate de lucru judecat la 1 mai 2014.

16. Începând de la 12 aprilie 2013, B a fost deținut în mod neîntrerupt, cu excepția perioadei 15 mai 2013-12 august 2013, în cursul căreia a executat pedeapsa sub forma zilelor-amendă.

17. Prin decizia din 25 noiembrie 2014, autoritatea competentă în domeniul străinilor a constatat pierderea de către B a dreptului de intrare și de ședere pe teritoriul german, întemeindu-și decizia pe faptul că erau îndeplinite condițiile pentru a se constata pierderea dreptului de intrare și de ședere potrivit articolului 6 alineatul 5 Legea privind libera circulație a cetățenilor Uniunii din 30 iulie 2004 coroborat cu articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38. În același timp, în privința lui B s-a pronunțat o interdicție de intrare și de ședere cu o durată de șapte ani începând de la data la care urma să părăsească teritoriul Germaniei.

18. B a formulat o acțiune împotriva deciziei din 25 noiembrie 2014 la Verwaltungsgericht Karlsruhe (Tribunalul Administrativ din Karlsruhe, Germania), care a anulat decizia atacată prin ordonanța din 10 septembrie 2015.

19. Instanța de trimitere, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunalul Administrativ Superior al Landului Baden-Württemberg, Germania), a fost sesizată cu recursul formulat de landul Baden-Württemberg împotriva acestei ordonanțe. În cadrul procedurii desfășurate în fața instanței de trimitere, landul Baden-Württemberg este în favoarea tezei potrivit căreia constatarea pierderii dreptului de intrare și de ședere este legală, în timp ce B susține că infracțiunea pe care a săvârșit-o nu constituie „motive imperative de siguranță publică” în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 și că, având în vedere faptul că a locuit în Germania de la vârsta de trei ani și nu mai are legături cu Grecia, beneficiază de protecția sporită împotriva expulzării prevăzută de această dispoziție.

20. Instanța de trimitere consideră în ceea ce o privește că, în speță, fapta săvârșită de B nu poate fi considerată ca fiind un motiv imperativ de siguranță publică în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38. Astfel, pe de o parte, în cazul în care B ar beneficia de protecție în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din directivă, el nu ar putea fi expulzat de pe teritoriul țării. Pe de altă parte, această instanță exprimă îndoieli cu privire la posibilitatea de a-i acorda această protecție lui B în condițiile în care el se află, în principiu, în detenție de la 12 aprilie 2013.

B. Cauza C-424/16, Vomero

21. Domnul Vomero, pârât în cauza principală, este un resortisant italian născut în anul 1957 care s-a mutat în Regatul Unit la 3 martie 1985 împreună cu soția sa, cetățean britanic. Cei doi s-au căsătorit după câteva luni de la intrarea pe teritoriul Regatului Unit, unde domnul Vomero lucra ocazional și avea grijă de cei cinci copii ai lor.

22. În anul 1998, cuplul s-a despărțit, iar domnul Vomero a părăsit domiciliul conjugal și s-a mutat la domnul Edward Mitchell.

23. La 1 martie 2001, domnul Vomero l-a ucis pe domnul Mitchell. În anul 2002, domnul Vomero a fost condamnat la opt ani de închisoare pentru omor. A fost liberat în luna iulie 2006.

24. Prin decizia din 23 martie 2007, confirmată la 17 mai 2007, ministrul afacerilor interne a dispus expulzarea domnului Vomero în temeiul dispozițiilor Regulamentului din 2006 privind imigrația (Spațiul Economic European). În vederea expulzării, domnul Vomero a fost plasat în detenție până în luna decembrie 2007.

25. Înainte de sesizarea Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) cu cauza principală, aceasta a fost examinată de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunalul Superior (Divizia Imigrare și Azil, Regatul Unit)] și de Court of Appeal (Curtea de Apel, Regatul Unit). Judecarea cauzei a fost suspendată de două ori, în așteptarea pronunțării Hotărârilor Curții din 16 ianuarie 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13) și G. (C-400/12, EU:C:2014:9). În această perioadă, domnul Vomero a săvârșit alte infracțiuni pentru care a fost condamnat.

26. Instanța de trimitere apreciază că domnul Vomero nu a dobândit dreptul de ședere permanentă înainte de a fi vizat de o măsură de expulzare. Această instanță observă însă că domnul Vomero locuia pe teritoriul Regatului Unit de la 3 martie 1985, ceea ce permite să se prezume că a avut reședința în statul membru gazdă „în cei zece ani anteriori”, în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38. Dacă aceasta este situația, domnul Vomero poate fi vizat de o decizie de expulzare numai în cazul în care aceasta s-ar întemeia pe motive imperative de siguranță publică.

IV. Procedurile și întrebările preliminare adresate

27. Acestea sunt contextele în care instanțele de trimitere au adresat Curții întrebări preliminare în cele două cauze în discuție.

28. În cauza C-316/16, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunalul Administrativ Superior al Landului Baden-Württemberg) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Este exclus de la bun început să se considere că legăturile create ca expresie a integrării unui cetățean al Uniunii care a intrat pe teritoriul statului membru gazdă la vârsta de trei ani s-au rupt ca urmare a aplicării și executării unei pedepse privative de libertate și că, prin urmare, acesta nu a avut reședința în mod neîntrerupt în statul membru gazdă în cei 10 ani anteriori, în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, cu consecința că nu trebuie să i se acorde protecția împotriva expulzării prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, în condițiile în care, după intrarea pe teritoriul statului membru gazdă la vârsta de trei ani, cetățeanul Uniunii și-a petrecut întreaga viață în acel stat, nu mai are legături cu statul membru din care provine și a săvârșit infracțiunea care a condus la aplicarea și executarea unei pedepse privative de libertate abia după o perioadă de ședere de 20 de ani?

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, chestiunea dacă executarea unei pedepse privative de libertate conduce la ruperea legăturilor create ca expresie a integrării trebuie apreciată fără a se ține seama de pedeapsa privativă de libertate administrată pentru infracțiunea care cauzează expulzarea?

3) În cazul unui răspuns negativ la prima și la a doua întrebare, potrivit căror criterii trebuie să se stabilească dacă, într-o asemenea situație, respectivul cetățean al Uniunii poate beneficia totuși de protecția împotriva expulzării prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38?

4) În cazul unui răspuns negativ la prima și la a doua întrebare, există dispoziții imperative ale dreptului Uniunii care să reglementeze stabilirea «datei exacte la care se ridică problema expulzării» și la care trebuie să se aprecieze în mod global situația respectivului resortisant al Uniunii pentru a verifica în ce măsură discontinuitatea perioadei de ședere din ultimii 10 ani anteriori expulzării sale îl împiedică să poată beneficia de protecția sporită împotriva expulzării?”

29. În cauza C-424/16, Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) adresează Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Protecția sporită prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din [Directiva 2004/38] depinde de deținerea unui drept de ședere permanentă în temeiul [articolului] 16 și al [articolului] 28 alineatul (2)?

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, următoarele întrebări sunt, de asemenea, adresate: noțiunea «perioada de ședere de 10 ani anteriori», la care face trimitere articolul 28 alineatul (3) litera (a) [din Directiva 2004/38], este:

   a) o simplă perioadă calendaristică calculată în sens invers de la data relevantă (în prezenta cauză, data deciziei de expulzare), care include toate perioadele de absență sau timpul petrecut în închisoare, sau

   b) o perioadă posibil discontinuă, calculată în sens invers pornind de la data relevantă și adăugând perioada (perioadele) în care persoana relevantă nu a fost absentă sau nu a fost în închisoare, pentru a se ajunge, dacă este posibil, la un total de 10 ani de ședere anterioară?

3) Care este raportul real dintre criteriul privind șederea de 10 ani la care face trimitere articolul 28 alineatul (3) litera (a) [din Directiva 2004/38] și aprecierea de ansamblu a unei legături create ca expresie a integrării?”

30. B, guvernul german și guvernul Regatului Unit, precum și Comisia Europeană au prezentat observații scrise în cauza C-316/16. Domnul Vomero, guvernul Regatului Unit și guvernele danez, irlandez, elen și neerlandez, precum și Comisia au prezentat observații scrise în cauza C-424/16. Cele două cauze au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii orale. Părțile care au prezentat observații în faza scrisă a procedurii, cu excepția guvernelor elen și neerlandez, au fost prezente și la ședința de audiere a pledoariilor, care s-a desfășurat la 17 iulie 2017.

V. Analiză

A. Cu privire la prima întrebare preliminară din cauza C-424/16: protecția sporită prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 depinde de deținerea unui drept de ședere permanentă?

1. Considerații introductive

31. Prin intermediul primei întrebări preliminare adresate în cauza C-424/16, instanța de trimitere urmărește în esență să afle dacă, înainte de a beneficia de protecția împotriva expulzării prevăzută la articolul 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38, un cetățean al Uniunii trebuie în mod necesar să fi dobândit un drept de ședere permanentă în conformitate cu modalitățile descrise la articolul 16 din această directivă, care garantează, la rândul său, protecția împotriva expulzării prevăzută la articolul 28 alineatul (2) din directiva menționată.

32. Precizăm că această întrebare se ridică doar în cauza C-424/16, în care instanța de trimitere a arătat că domnul Vomero nu a dobândit dreptul de ședere permanentă, aspect care trebuie verificat de către această instanță înainte de a adopta hotărârea finală cu respectarea dreptului Uniunii, astfel cum a fost interpretat de Curte. Potrivit instanței de trimitere, această constatare se întemeiază pe faptul că domnul Vomero a fost încarcerat în perioada cuprinsă între anii 2001 și 2006, precum și pe interpretarea dată de Curte în jurisprudența sa, în special în Hotărârile Dias [3] și Onuekwere [4].

33. Cu toate acestea, este necesar să se arate că, în ceea ce privește resortisanții statelor terțe care îndeplinesc condiția privind durata minimă a prezenței pe piața muncii dintr-un stat membru, cu alte cuvinte cei care beneficiază de drepturile prevăzute de Decizia nr. 1/80 a Consiliului de asociere din 19 septembrie 1980 privind dezvoltarea asocierii între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, Curtea a susținut că dreptul de ședere al acestora, ca un corolar al dreptului de acces la piața muncii, nu este afectat de detenție [5]. Curtea a reținut această poziție făcând trimitere la modul de redactare a dispozițiilor acestei decizii, care nu permite limitarea dreptului de ședere decât în cazurile de absență sau pentru motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică [6]. Totuși, în Hotărârea Dias [7], Curtea a apreciat că o dispoziție similară din Directiva 2004/38, și anume articolul 16 alineatul (4), poate să fie aplicată prin analogie în privința perioadelor anterioare celor prevăzute de

3 Hotărârea din 21 iulie 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, punctul 57).

4 Hotărârea din 16 ianuarie 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, punctul 26).

5 A se vedea Hotărârea din 11 noiembrie 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, punctele 38 și 39), precum și Hotărârea din 7 iulie 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punctul 32). În contextul arestării preventive urmate de condamnarea la o pedeapsă privativă de libertate cu suspendare, a se vedea de asemenea Hotărârea din 10 februarie 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punctele 40 și 41).

6 Hotărârea din 11 noiembrie 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, punctul 38), și Hotărârea din 7 iulie 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punctul 28).

7 Hotărârea din 21 iulie 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, punctul 64).

Directiva 2004/38 care nu constituie o ședere legală în sensul articolului 16 alineatul (1) din această directivă [8]. Or, pe de o parte, în Hotărârea Dias [9], Curtea a urmărit în special să remedieze o lacună din Directiva 2004/38 și o situație care nu se putea produce decât anterior acestei directive [10]. Pe de altă parte, jurisprudența sus-menționată privește efectul detenției asupra exercitării drepturilor dobândite după câțiva ani de prezență pe piața muncii, în timp ce Hotărârea Onuekwere [11] vizează etapa dobândirii unui drept. Prin urmare, motivarea principală a Curții în Hotărârea Onuekwere [12], potrivit căreia luarea în considerare a perioadelor de detenție în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă ar contraveni obiectivului urmărit de Directiva 2004/38, nu poate fi transpusă în cazul pierderii acestui drept, întrucât, după caz, este vorba despre un cetățean al Uniunii care beneficiază de consecințe favorabile nu direct de pe urma unei perioade de detenție, ci de pe urma perioadelor anterioare de ședere pe teritoriul statului membru în cauză.

34. În ceea ce privește chestiunea dacă protecția sporită prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 depinde de deținerea unui drept de ședere permanentă, instanța de trimitere a prezentat două poziții distincte, întrucât membrii completului nu au reușit să statueze în unanimitate cu privire la prima întrebare preliminară. Și pozițiile părților sunt caracterizate de același dezacord.

35. Potrivit primei dintre aceste poziții, susținută în esență de guvernele irlandez, elen, neerlandez și al Regatului Unit, precum și de Comisie, protecția împotriva expulzării se acordă cetățenilor Uniunii în etape progresive. Prin urmare, dobândirea dreptului de ședere permanentă – cu beneficiile care decurg din articolul 28 alineatul (2) din Directiva 2004/38 – constituie o condiție prealabilă pentru exercitarea protecției sporite prevăzute la articolul 28 alineatul (3) din această directivă.

36. A doua poziție, preferată de domnul Vomero și de guvernul danez, se întemeiază pe ideea potrivit căreia articolul 28 alineatele (2) și (3) din Directiva 2004/38 stabilește două regimuri distincte de protecție împotriva expulzării. În consecință, nu ar fi necesar ca un cetățean al Uniunii să beneficieze de protecția care decurge din dreptul de ședere permanentă în temeiul articolului 28 alineatul (2) din Directiva 2004/38 pentru a revendica protecția împotriva expulzării în temeiul articolului 28 alineatul (3) din această directivă.

2. Cu privire la caracterul gradual al nivelurilor de protecție împotriva expulzării în cadrul Directivei 2004/38

37. Poziția potrivit căreia dobândirea unui drept de ședere permanentă constituie o condiție prealabilă pentru a beneficia de protecția sporită în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 se înscrie în ideea mai generală a unui sistem de protecție cu caracter progresiv.

38. Directiva 2004/38 adoptă această logică în special în ceea ce privește gravitatea amenințării la adresa siguranței publice, care justifică restrângerea dreptului de liberă circulație și de ședere.

39. Mai întâi, conform articolului 28 alineatul (1) din Directiva 2004/38, un cetățean al Uniunii nu poate, în principiu, să fie expulzat de pe teritoriul statului membru gazdă decât „din motive de ordine publică sau de siguranță publică”. Pe de altă parte, potrivit articolului 28 alineatul (2) din Directiva 2004/38, un cetățean al Uniunii titular al unui drept de ședere permanentă nu poate fi expulzat de pe teritoriul statului membru gazdă decât pentru „motive grave de ordine publică sau de siguranță publică”. În sfârșit, potrivit articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, un cetățean care

8 Hotărârea din 21 iulie 2011 Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punctul 65).

9 Hotărârea din 21 iulie 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

10 A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Trstenjak prezentate în cauza Dias (C-325/09, EU:C:2011:86, punctul 102).

11 Hotărârea din 16 ianuarie 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

12 Hotărârea din 16 ianuarie 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, punctul 26).

a avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori nu poate fi vizat de o decizie de expulzare, cu excepția cazului în care decizia se bazează pe „motive imperative de siguranță publică”. Curtea a stabilit deja că această din urmă noțiune este considerabil mai strictă decât noțiunea „motive grave”, în sensul alineatului (2) al acestui articol [13].

40. În consecință, articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 asigură un nivel de protecție împotriva expulzării superior celui prevăzut la articolul 28 alineatul (2) din această directivă, care, la rândul său, oferă un nivel de protecție mai ridicat decât cel prevăzut la articolul 28 alineatul (1) din directiva menționată.

3. Nivelurile de protecție împotriva expulzării sunt proporționale cu gradul de integrare în statul membru gazdă?

41. Astfel cum tocmai am menționat, nivelul de protecție împotriva expulzării prevăzut de Directiva 2004/38 are un caracter progresiv prin natura sa. Cu toate acestea, în cauza C-424/16, instanța de trimitere nu ridică întrebări cu privire la nivelul gradual al protecției împotriva expulzării, ci urmărește mai degrabă să afle dacă condițiile prevăzute pentru a beneficia de fiecare nivel al acestei protecții sunt organizate în mod secvențial.

42. Gradul de integrare a unui cetățean al Uniunii în statul membru gazdă constituie un element esențial al sistemului de protecție împotriva expulzării prevăzut de Directiva 2004/38, dat fiind că nivelul acestei protecții este proporțional cu intensitatea integrării acestui cetățean al Uniunii în statul membru gazdă. Existența unei astfel de relații este semnalată în considerentul (23) al Directivei 2004/38, potrivit căruia domeniul de aplicare al măsurilor de expulzare a cetățenilor Uniunii trebuie să fie restrâns, în conformitate cu principiul proporționalității, pentru a se ține seama de o serie de elemente factuale, inclusiv de „gradul de integrare a persoanelor în cauză”. Considerentul (24) al acestei directive confirmă abordarea menționată, precizând că „cu cât este mai mare gradul de integrare a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor lor în statul membru gazdă, cu atât ar trebui să fie mai mare gradul lor de protecție împotriva expulzării”.

43. Pe de altă parte, legiuitorul a decis să introducă la articolul 16 alineatul (1) și la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, criterii care să permită aprecierea gradului de integrare în statul membru gazdă în funcție de durata șederii pe teritoriul acestuia. Șederea „legală” de cinci ani pe teritoriul statului membru gazdă permite dobândirea dreptului de ședere permanentă, care este însoțit de protecția împotriva oricărei decizii de expulzare prevăzută la articolul 28 alineatul (2) din Directiva 2004/38, în timp ce, în temeiul articolului 28 alineatul (3) din această directivă, șederea „în cei zece ani anteriori” acordă o protecție și mai accentuată.

44. În plus, articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2004/38 prevede că, în principiu, continuitatea ședерii înainte de dobândirea dreptului de ședere permanentă nu este afectată de absențe temporare care nu depășesc un total de șase luni pe an sau de absențe de durată mai lungă care sunt justificate de motivele prevăzute în această dispoziție. În plus, la articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2004/38 se precizează că dreptul de ședere permanentă se pierde numai în cazul unei absențe din statul membru gazdă pentru o perioadă care depășește doi ani consecutivi.

45. Or, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că condițiile și modalitățile de dobândire și de pierdere a unui drept de ședere în sensul articolului 16 din Directiva 2004/38 nu pot fi transpuse nediferențiat la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din această directivă.

13 A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punctul 40).

46. Pe de o parte, Curtea a statuat deja că o perioadă de detenție întrerupe continuitatea șederii legale care este necesară pentru dobândirea unui drept de ședere permanentă în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 [14], în timp ce, atunci când este vorba despre șederea de zece ani prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din această directivă, potrivit Hotărârii G. [15], o astfel de perioadă de privare de libertate nu poate întrerupe continuitatea șederii decât „în principiu” [16].

47. Pe de altă parte, în Hotărârea Tsakouridis [17], Curtea ridicase o întrebare privind posibilitatea de a aplica prin analogie condițiile referitoare la pierderea dreptului de ședere prevăzute la articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2004/38, cu scopul de a stabili în ce măsură absențele de pe teritoriul statului membru gazdă în cei zece ani anteriori ar împiedica dobândirea protecției sporite prevăzute la articolul 28 alineatul (3) din această directivă. Curtea s-a pronunțat împotriva acestei abordări, arătând că autoritățile naționale trebuie să facă o apreciere de ansamblu pentru a determina dacă legăturile create anterior ca expresie a integrării în statul membru gazdă au fost rupte [18].

48. Jurisprudența sus-menționată se reflectă în observațiile scrise ale Comisiei, care a prezentat situații ipotetice în care o persoană prezentă pe teritoriul statului membru gazdă timp de zece ani nu a dobândit dreptul de ședere permanentă. Prima situație ipotetică prezentată de Comisie, care reflectă raționamentul adoptat de Curte în Hotărârea Tsakouridis [19], privește o persoană care a locuit legal în statul membru gazdă timp de cel puțin zece ani: aceasta a lucrat patru ani în statul membru gazdă, apoi s-a întors în statul său membru de origine și a rămas acolo șapte luni, după care a revenit în statul membru gazdă, unde a mai lucrat trei ani; după o nouă întoarcere în statul membru de origine, a revenit în statul membru gazdă, unde și-a reluat munca. Al doilea exemplu prezentat de Comisie reflectă Hotărârea G. [20] și privește o persoană care a locuit în statul membru gazdă cel puțin zece ani și a lucrat în acest stat întreaga perioadă, șederea sa fiind însă întreruptă de scurte perioade de detenție.

49. Precizăm totuși că, în Hotărârile Tsakouridis și G., persoanele interesate nu pierduseră dreptul de ședere permanentă [21]. În consecință, în cadrul răspunsurilor date la întrebările preliminare adresate în cele două cauze, Curtea a pornit de la premisa că beneficiul protecției prevăzute la articolul 28 alineatul (2) din Directiva 2004/38 nu era pus în discuție.

50. În plus, în Hotărârea Tsakouridis [22], Curtea nu a afirmat în mod explicit că doar perioadele de absență de pe teritoriul statului membru gazdă mai lungi decât cele specificate la articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2004/38 sunt de natură a întrerupe continuitatea șederii de zece ani anteriori în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din această directivă, astfel încât persoana vizată de o măsură de expulzare va putea beneficia de protecția sporită în sensul acestei din urmă dispoziții și, în același timp, va putea fi privată de dreptul de ședere permanentă. Analiza acestei hotărâri ne permite să considerăm că Curtea avea mai degrabă în vedere ipoteza contrară. Potrivit cadrului factual prezentat de instanța de trimitere, domnul Panagiotis Tsakouridis a părăsit teritoriul statului membru gazdă doar de două ori: prima absență a durat aproximativ șase luni și jumătate, iar cea de a doua, puțin mai mult de 16 luni. De altfel, în Hotărârea Tsakouridis [23], Curtea a arătat că, dacă

14 Hotărârea din 16 ianuarie 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punctul 31).

15 Hotărârea din 16 ianuarie 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

16 Hotărârea din 16 ianuarie 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punctul 36).

17 Hotărârea din 23 noiembrie 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

18 Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punctele 30-32). Cu privire la diferențele dintre condițiile de acordare și de pierdere a unui drept de ședere permanentă și, respectiv, cele de acordare și de pierdere a protecției sporite împotriva expulzării în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, a se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Onuekwere (C-378/12, EU:C:2013:640, punctul 28).

19 Hotărârea din 23 noiembrie 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

20 Hotărârea din 16 ianuarie 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

21 Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punctele 19 și 37), precum și Hotărârea din 16 ianuarie 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punctul 36).

22 Hotărârea din 23 noiembrie 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

23 Hotărârea din 23 noiembrie 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708, punctul 37).

„s-ar concluziona că o persoană care se află în situația domnului Tsakouridis, care a dobândit dreptul de ședere permanentă în statul membru gazdă, nu îndeplinește condiția privind reședința prevăzută la articolul 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38, o măsură de expulzare ar putea, dacă este cazul, să fie justificată atunci când există «motive grave de ordine publică sau de siguranță publică», astfel cum prevede articolul 28 alineatul (2) din Directiva 2004/38”.

51. Pe de altă parte, nu reiese din Directiva 2004/38 și în special din coroborarea articolului 14 alineatul (2) cu articolul 7 alineatul (1) din aceasta că dreptul de ședere legală pe teritoriul unui alt stat membru pentru o perioadă mai lungă de trei luni poate fi restrâns în funcție de dobândirea dreptului de ședere permanentă. Astfel, este posibil ca o persoană să locuiască legal fără continuitate pe teritoriul unui stat membru o perioadă mai lungă de zece ani fără să fi dobândit drept de ședere permanentă. Totuși, această posibilitate nu ar trebui să conducă în mod necesar la acordarea protecției împotriva expulzării prevăzute la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38.

52. Curtea a arătat deja în Hotărârea Lassal [24] că obținerea unui drept de ședere permanentă este subordonată integrării în statul membru gazdă. În această privință, în Hotărârile Dias [25] și Onuekwere [26], Curtea a arătat de asemenea că gradul de integrare a unui cetățean al Uniunii în statul membru gazdă nu se întemeiază doar pe factori spațiali și temporali, ci și pe factori calitativi.

53. Suntem conștienți de faptul că, în aceste trei hotărâri, considerațiile Curții privesc în special dobândirea dreptului de ședere permanentă în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38. Aceste hotărâri nu vizează, cel puțin nu în mod direct, perioada de ședere de zece ani prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din această directivă. Totuși, considerațiile Curții par să depășească domeniul de aplicare al articolului 16 din Directiva 2004/38. Astfel cum am arătat deja la punctul 42 din prezentele concluzii, gradul de integrare joacă un rol în sistemul de protecție împotriva expulzării instituit în temeiul articolului 28 din Directiva 2004/38.

54. Având în vedere aceste considerații, apreciem că protecția împotriva expulzării prevăzută la articolul 28 alineatul (2) din Directiva 2004/38, precum și protecția sporită în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din această directivă sunt acordate în funcție de gradul de integrare necesar. Singura diferență între cele două dispoziții rezidă în gradul de integrare necesar pentru acordarea unui anumit nivel de protecție, acesta din urmă fiind rezultatul conjugat al acelorași factori. În consecință, o persoană nu poate beneficia de nivelul de protecție superior fără să fi atins în prealabil gradul de integrare care permite să se beneficieze de protecția de nivel inferior.

4. Cu privire la argumentul coerenței pentru caracterul secvențial al nivelurilor de protecție împotriva expulzării în cadrul Directivei 2004/38

55. Învățămintele desprinse din analiza globală a Directivei 2004/38 sprijină poziția pe care tocmai am prezentat-o mai sus.

56. În sistemul prevăzut de Directiva 2004/38, protecția împotriva expulzării prevăzută la articolul 28 alineatul (2) din această directivă constituie unul dintre avantajele oferite de exercitarea unui drept de ședere permanentă [27]. Efectele pe care obținerea dreptului de ședere permanentă pe teritoriul statului membru gazdă le are asupra situației juridice a unui cetățean al unui alt stat membru se manifestă, pe de o parte, prin accesul, în principiu, necondiționat la anumite ajutoare financiare [28] și, pe de altă parte, prin liberalizarea condițiilor care ar trebui îndeplinite pentru șederea legală pe acest teritoriu. Mai

24 A se vedea Hotărârea din 7 octombrie 2010 (C-162/09, EU:C:2010:592, punctul 37).

25 Hotărârea din 21 iulie 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, punctul 64).

26 Hotărârea din 16 ianuarie 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, punctul 25).

27 Dollat, P., *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 278.

28 A se vedea articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38.

exact, reiese din articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 că dreptul de ședere permanentă nu face obiectul condițiilor prevăzute în capitolul III din această directivă. Amintim că aceste condiții urmăresc în special să garanteze că un cetățean al Uniunii nu devine o povară pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii. Rezultă din dispozițiile în cauză că titularul unui drept de ședere permanentă ar putea să constituie o povară pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă și că nu ar putea fi expulzat de pe teritoriul acestui stat membru [29].

57. În acest context, teza potrivit căreia protecția împotriva expulzării prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 nu depinde de dreptul de ședere permanentă conduce la consecințe paradoxale. Astfel, în acest caz, un cetățean al Uniunii nu ar putea fi expulzat decât din motive imperative de siguranță publică, dar, în același timp, ar putea fi expulzat dacă devine o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă, ceea ce ar face ca sistemul de protecție împotriva expulzării prevăzut de Directiva 2004/38 să devină vădit incoerent.

58. Este adevărat că reiese din considerentul (16) al Directivei 2004/38 că, pentru a determina dacă beneficiarul unei prestații de asistență socială constituie o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă, acesta din urmă trebuie, înainte de a adopta o măsură de expulzare, „să ia în considerare perioada de ședere”, precum și „circumstanțele personale” ale acestuia. Pe de altă parte, constatarea potrivit căreia un cetățean al Uniunii constituie o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă, ceea ce implică pierderea dreptului de ședere, trebuie să fie precedată de o examinare atentă, care să țină seama de un ansamblu de factori în raport cu principiul proporționalității [30]. Totuși, aceste măsuri care urmăresc respectarea principiului proporționalității nu sunt echivalente cu dreptul de ședere permanentă, care – în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 – exceptează în mod sistematic posibilitatea de a expulza o persoană de pe teritoriul statului membru gazdă pentru motive legate de funcționarea sistemului de asistență socială.

59. Având în vedere aceste considerații, propunem Curții să răspundă la prima întrebare preliminară din cauza C-424/16 în sensul că protecția sporită acordată prin articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 depinde de dobândirea unui drept de ședere permanentă în sensul articolului 16 și al articolului 28 alineatul (2) din această directivă.

B. Cu privire la cea de a doua și la cea de a treia întrebare preliminară din cauza C-424/16: metoda de calcul al perioadei corespunzătoare celor „zece ani anteriori” în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38

1. Considerații introductive

60. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, adresată în cauza C-424/16 pentru cazul în care Curtea ar da un răspuns negativ la prima întrebare, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea expresiei „cei zece ani anteriori”, care figurează la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38. Considerăm că, prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere urmărește în esență să se stabilească dacă perioadele de absență și de detenție pot fi considerate perioade de ședere în scopul calculării celor zece ani anteriori în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38.

61. În plus, prin intermediul celei de a treia întrebări preliminare din cauza C-424/16, instanța de trimitere dorește să determine raportul real dintre criteriul privind șederea de zece ani la care face trimitere articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 și aprecierea de ansamblu a unei legături create ca expresie a integrării.

29 Lenaerts, K., „European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity”, *Jurisprudence*, nr. 18, 2011, p. 409.

30 Hotărârea din 19 septembrie 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punctele 69-75).

62. Prin invocarea, în cadrul celei de a treia întrebări preliminare, a conceptului de apreciere de ansamblu a unei legături create ca expresie a integrării, instanța de trimitere pare să ridice problema unei incoerențe între criteriul privind perioada de „zece ani anteriori” prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, care este concret și precis, și „aprecierea de ansamblu a unei legături create ca expresie a integrării”, care constituie un concept juridic mult mai vag. Ținând seama de faptul că această apreciere de ansamblu se efectuează în cazul în care perioada de ședere de „zece ani anteriori”, în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, este întreruptă de episoade de absență sau de detenție, este necesar ca cea de a doua și cea de a treia întrebare preliminară să fie examinate împreună.

2. Natura perioadei de ședere de „zece ani anteriori” în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38

63. Mai întâi, subliniem că, în Hotărârea G.[31], Curtea a interpretat deja expresia „cei zece ani anteriori”, care figurează la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, arătând că un calcul efectuat în temeiul acestei dispoziții este diferit de cel la care se procedează pentru acordarea dreptului de ședere permanentă, întrucât perioada în cauză *„trebuie să fie, în principiu, continuă* și să se calculeze în sens invers, începând de la data deciziei de expulzare a persoanei în cauză”[32].

64. În consecință, spre deosebire de dreptul de ședere permanentă, protecția împotriva expulzării în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 nu constituie un drept care, odată dobândit, ar produce efecte durabile independente de aspectul expulzării și comparabile cu cele descrise la punctul 56 din prezentele concluzii. Această protecție se acordă cu condiția ca o persoană să fi avut reședința pe teritoriul statului membru gazdă o perioadă de zece ani în principiu neîntreruptă, acest criteriu trebuind să fie evaluat ori de câte ori se ridică problema expulzării.

3. Cu privire la includerea perioadelor de absență în calculul celor „zece ani anteriori” în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38

65. Curtea a interpretat modul de redactare a articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 în sensul că perioada de „zece ani anteriori” trebuie să fie, în principiu, neîntreruptă.

66. Totuși, astfel cum a observat avocatul general Bot în Concluziile prezentate în cauza Tsakouridis[33], nu poate fi impusă cetățeanului Uniunii o interdicție totală de a fi absent, deoarece a descuraja cetățenii Uniunii să își exercite libertatea de circulație ar fi contrar obiectivului liberei circulații a persoanelor urmărit de Directiva 2004/38 întrucât o simplă absență de pe teritoriul statului membru gazdă ar putea avea un efect asupra dreptului lor la o protecție sporită împotriva expulzării.

67. În aceeași ordine de idei, Curtea a arătat în Hotărârea Tsakouridis[34] că, pentru a determina în ce măsură perioadele de absență de pe teritoriul statului membru gazdă împiedică persoana în cauză să beneficieze de protecția sporită prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, autoritățile statului membru gazdă au obligația de a lua în considerare toate aspectele relevante în fiecare caz în parte, în special durata fiecărei absențe a persoanei în cauză din statul membru gazdă, durata cumulată și frecvența acestor absențe, precum și motivele care au determinat-o să părăsească acest stat membru. Astfel, potrivit Curții, este important să se verifice dacă aceste absențe implică deplasarea către un alt stat a centrului intereselor personale, familiale sau profesionale ale persoanei în cauză[35]. Această poziție se întemeiază pe ideea potrivit căreia o astfel de deplasare arată că legăturile cu

31 Hotărârea din 16 ianuarie 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

32 Hotărârea din 16 ianuarie 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punctele 28 și 37). Sublinierea noastră.

33 C-145/09, EU:C:2010:322, punctul 122.

34 Hotărârea din 23 noiembrie 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

35 Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punctul 33).

statul membru gazdă au fost rupte [36]. În consecință, un grad de integrare neglijabil nu justifică constatarea potrivit căreia s-ar fi menținut continuitatea șederii de zece ani în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, astfel încât o persoană interesată să poată beneficia de protecție sporită împotriva expulzării.

68. În opinia noastră, conceptul de apreciere de ansamblu, efectuată doar atunci când se ridică problema continuității șederii în perioada de zece ani anteriori în cadrul procedurii de expulzare, a fost introdus de Curte în scopul de a garanta că protecția care derivă din articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 nu este iluzorie sau complet ineficace din cauza unei cerințe nerealiste, și anume continuitatea necondiționată a prezenței în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38. În opinia noastră, trimiterea la legătura creată ca expresie a integrării permite relaxarea condițiilor prevăzute în această dispoziție, asigurându-se astfel exercitarea reală a libertății de circulație.

69. Astfel, în cazul unor perioade de absență de pe teritoriul statului membru gazdă, pentru a se determina în ce măsură aceste perioade întrerup continuitatea șederii și împiedică persoana în cauză să beneficieze de protecția sporită prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, trebuie să se efectueze o apreciere de ansamblu a legăturilor create ca expresie a integrării persoanei în cauză în statul membru gazdă.

4. Cu privire la includerea perioadelor de detenție în calculul celor „zece ani anteriori” în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38

a) Cu privire la efectul perioadelor de detenție asupra acordării protecției sporite în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, în lumina Hotărârilor Onuekwere și G.

70. Potrivit Curții, aplicarea de către instanța națională a unei pedepse cu închisoarea cu executare este de natură să demonstreze nerespectarea de către persoana în cauză a valorilor consacrate de societatea statului membru gazdă în dreptul penal al acestuia din urmă [37]. În plus, această nerespectare constituie, la rândul său, motivul care justifică constatarea potrivit căreia perioadele de detenție, pe de o parte, nu trebuie să fie luate în considerare nici în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă [38], nici în scopul acordării protecției sporite prevăzute la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 și, pe de altă parte, întrerup, în principiu, continuitatea șederii în sensul acestei din urmă dispoziții [39]. În această privință, potrivit Curții, a presupune că un condamnat poate beneficia pe baza perioadelor de detenție de dreptul la protecția prevăzută la articolul 28 alineatele (2) și (3) din Directiva 2004/38 ar contraveni în mod vădit scopului urmărit de această directivă [40]. Pe de altă parte, în ceea ce privește chestiunea de a ști în ce măsură discontinuitatea șederii în cei zece ani anteriori deciziei de expulzare a persoanei în cauză o împiedică pe aceasta să beneficieze de protecția sporită, trebuie ca de fiecare dată să se facă o apreciere globală a situației persoanei în cauză, la momentul precis la care se pune problema expulzării [41].

36 A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punctul 34).

37 Hotărârea din 16 ianuarie 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punctul 26), și Hotărârea din 16 ianuarie 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punctul 31).

38 Hotărârea din 16 ianuarie 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punctul 26).

39 Hotărârea din 16 ianuarie 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punctul 32).

40 Hotărârea din 16 ianuarie 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punctul 26), și Hotărârea din 16 ianuarie 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punctul 31).

41 Hotărârea din 16 ianuarie 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punctul 35).

71. Revenim mai întâi pe scurt la analiza noastră de la punctele 63 și 64 din prezentele concluzii, potrivit căreia, în cadrul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, acordarea protecției sporite împotriva expulzării depinde de răspunsul la întrebarea dacă cetățeanul Uniunii a avut reședința în statul membru în cauză în cei zece ani anteriori deciziei de expulzare. Astfel, dacă se constată că această perioadă a fost neîntreruptă, toate episoadele de absență sau de detenție din cei zece ani anteriori sunt considerate perioade de ședere în sensul acestei dispoziții. Prin urmare, nu ni se pare posibil să se susțină că, pe de o parte, o perioadă de detenție nu întrerupe continuitatea șederii în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 și că, pe de altă parte, în același timp, această perioadă nu trebuie să fie luată în considerare în scopul de a stabili dacă un cetățean al Uniunii a avut reședința pe teritoriul statului membru gazdă în cei zece ani anteriori [42].

72. Constatarea Curții amintită la punctul 70 din prezentele concluzii referitor la incidența unei perioade de detenție asupra acordării protecției împotriva expulzării necesită câteva precizări.

73. În primul rând, pe de o parte, ni se pare puțin probabil ca un cetățean al Uniunii să poată constitui o amenințare la adresa unui interes fundamental al societății, fapt care ar justifica expulzarea sa, fără să fi săvârșit o infracțiune de o gravitate care să justifice condamnarea sa la o pedeapsă cu închisoarea. Astfel, marea majoritate a persoanelor vizate de protecția împotriva expulzării pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică prevăzută la articolul 28 din Directiva 2004/38, cel puțin în sistemele în care măsurile de expulzare sunt posterioare condamnării, se află în detenție la data la care se ridică problema expulzării sau au executat recent o pedeapsă cu închisoarea. Articolul 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38 ar fi deposedat în mare parte de esența sa dacă aplicarea unei pedepse cu închisoarea ar împiedica în mod sistematic acordarea protecției prevăzute în această dispoziție.

74. Pe de altă parte, un cetățean al Uniunii poate fi condamnat la o pedeapsă cu închisoarea chiar și pentru o infracțiune săvârșită fără intenție. Este îndoielnic ca această situație să poată fi asimilată cu nerespectarea valorilor consacrate de dreptul penal, nerespectare care poate caracteriza o infracțiune săvârșită cu intenție. În plus, anumite state membre au prevăzut posibilitatea de a aplica o pedeapsă privativă de libertate de scurtă durată pentru delicte minore. Dacă perioada inițială a unei pedepse aplicate pentru săvârșirea unei infracțiuni grave și perioada de detenție relativ scurtă aplicată pentru săvârșirea unui delict minor ar avea aceleași consecințe asupra continuității șederii, în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, acest lucru ar contraveni principiului proporționalității. În sfârșit, nu considerăm că executarea unei pedepse cu închisoarea pronunțate în cazul unei condamnări nejustificate ar fi de natură să întrerupă continuitatea șederii, dat fiind că, în acest caz, nu este vorba despre o infracțiune săvârșită și constatată în mod legitim în cadrul procedurii penale. În consecință, chiar dacă se presupune că perioadele de detenție pot împiedica acordarea protecției sporite în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, rezultă că examinarea infracțiunii care a condus la condamnare și la executarea unei pedepse privative de libertate constituie un element care nu trebuie să fie înlăturat atunci când se adoptă decizia de acordare a acestei protecții sporite.

75. În al doilea rând, infracțiunea propriu-zisă este îndreptată împotriva valorilor consacrate de dreptul penal al statului membru gazdă. Aplicarea unei pedepse cu închisoarea conduce doar la presupunerea că persoana condamnată a săvârșit o infracțiune gravă.

42 A se vedea în acest sens interpretarea articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 în lumina Hotărârii din 16 ianuarie 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punctul 35), prezentată de instanța care a formulat cererea de decizie preliminară în această cauză, și anume Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunalul Superior (Divizia imigrare și azil) Regatul Unit], în Hotărârea din 14 mai 2014, [2014] UKUT 392 (IAC).

76. Or, dacă raționamentul urmat de Curte în Hotărârea Dias [43], evocat la punctul 25 din Hotărârea Onuekwere [44], care reflectă punctele 31 și 32 din Hotărârea G. [45], ar fi aplicabil în mod direct în cazul deținuților, ar trebui să se considere că perioada de prezență pe teritoriul statului membru gazdă, începând de la data săvârșirii infracțiunii, întrerupe continuitatea șederii. Amintim că, în Hotărârea Dias [46], în ceea ce privește situația juridică anterioară Directivei 2004/38, Curtea a aplicat prin analogie normele privind efectul pe care îl au absențele asupra pierderii unui drept de ședere în ce privește perioada de prezență fără drept de ședere pe teritoriul statului membru gazdă. În această privință, Curtea a apreciat că decizia unei persoane de a locui fără drept de ședere într-un stat membru pune în discuție legătura creată ca expresie a integrării dintre persoana în cauză și statul membru respectiv, dat fiind că integrarea se exprimă nu doar prin factori temporali și spațiali, ci și prin factori calitativi [47]. În consecință, în această ordine de idei, acești factori corespund respectării valorilor consacrate în ordinea juridică națională.

77. Astfel, trebuie să se înțeleagă că, în Hotărârile Onuekwere [48] și G. [49], Curtea a asimilat întreruperea continuității șederii nu cu infracțiunea în sine, ci cu aplicarea unei pedepse cu închisoarea, ceea ce împiedică autoritățile naționale competente să statueze cu privire la expulzare să se pronunțe în legătură cu răspunderea penală și consecințele acesteia în afara procedurilor penale.

78. În al treilea rând, dacă, de regulă, lipsa unei integrări de calitate conduce la a considera că perioade de prezență pe teritoriul statului membru gazdă întrerup continuitatea șederii în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, se poate, așadar, ridica problema motivului pentru care gradul de integrare a unui cetățean al Uniunii în cei zece ani anteriori nu este examinat de fiecare dată când se ridică problema expulzării acestuia, chiar dacă nu a fost încarcerat niciodată.

79. În consecință, nu suntem convinși că doar nerespectarea valorilor consacrate în ordinea juridică națională justifică constatarea potrivit căreia perioadele de detenție întrerup în mod automat continuitatea șederii în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38.

b) Cu privire la continuitatea șederii drept condiție a acordării protecției sporite împotriva expulzării în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38

80. Astfel cum am observat la punctele 66-68 din prezentele concluzii, aprecierea de ansamblu a legăturilor create ca expresie a integrării se efectuează doar în cazul punerii în discuție a continuității șederii în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38. Dacă această continuitate nu este pusă în discuție, se presupune că există un grad de integrare dobândit în perioada de zece ani anteriori prevăzută de această dispoziție.

81. În această privință, precizăm că, în Hotărârea Tsakouridis [50], instanța de trimitere urmărea să afle în ce măsură absențele de pe teritoriul statului membru gazdă în perioada prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 împiedică persoana în cauză să beneficieze de protecția sporită prevăzută în această dispoziție. Or, în urma unei perioade de absență de pe teritoriul statului membru gazdă, domnul Tsakouridis făcuse obiectul unei returnări forțate în acest stat membru pentru a executa o pedeapsă cu închisoarea aplicată de instanța penală a statului membru menționat. Curtea a arătat că această împrejurare și timpul petrecut în detenție pot fi luate în considerare în cadrul aprecierii globale necesare pentru a se determina dacă legăturile create anterior ca expresie a

43 Hotărârea din 21 iulie 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

44 Hotărârea din 16 ianuarie 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

45 Hotărârea din 16 ianuarie 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

46 Hotărârea din 21 iulie 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

47 A se vedea Hotărârea din 21 iulie 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punctele 62-66).

48 Hotărârea din 16 ianuarie 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

49 Hotărârea din 16 ianuarie 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

50 Hotărârea din 23 noiembrie 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

integrării în statul membru gazdă au fost rupte [51]. Astfel, Curtea nu a favorizat teza potrivit căreia detenția întrerupe continuitatea șederii în cei zece ani anteriori în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38. În opinia noastră, Curtea a vizat mai degrabă chestiunea dacă o astfel de perioadă de prezență forțată pe teritoriul statului membru gazdă, consecutivă în raport cu perioadele de absență și survenită împotriva voinței domnului Tsakouridis, permite punerea în discuție a constatării potrivit căreia centrul intereselor personale, familiale sau profesionale ale acestei persoane s-a deplasat către un alt stat membru în urma absențelor sale de pe teritoriul statului membru gazdă [52].

82. Pe de altă parte, interpretarea pe care tocmai am propus-o ni se pare conformă cu cea a Comisiei [53]. Astfel, comunicarea Comisiei prevede: „[c]a regulă generală, statele membre nu sunt obligate să ia în calcul perioada petrecută de fapt în detenție atunci când calculează durata șederii, în conformitate cu articolul 28 [din Directiva 2004/38], în cazul în care nu s-au stabilit legături cu statul membru gazdă” [54]. S-ar putea deduce din această comunicare, *a contrario*, că Comisia a plecat de la premisa potrivit căreia, atunci când se ridică problema nivelului de protecție împotriva expulzării în sensul articolului 28 alineatele (2) și (3) din Directiva 2004/38, perioadele de detenție nu sunt lipsite de relevanță, cu condiția să fie vorba despre un cetățean al Uniunii bine instalat în statul membru gazdă.

83. Deși integrarea – pe care se întemeiază regimul de protecție împotriva măsurilor de expulzare în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 – este evaluată în funcție de localizarea centrului intereselor personale, familiale sau profesionale ale unui cetățean al Uniunii pe teritoriul unui anumit stat membru în cadrul exercitării libertății sale de circulație, ceea ce implică existența unei legături reale cu acest stat membru, încarcerarea acestui cetățean permite punerea în discuție a integrării sale în acest stat membru. Detenția este echivalentă cu o prezență forțată pe teritoriul statului membru gazdă, fapt care poate să repună în discuție constatarea potrivit căreia – reluând formularea utilizată în Hotărârea Tsakouridis [55] – centrul de interese a fost localizat și menținut pe teritoriul statului membru gazdă în cadrul exercitării libertății de circulație. Prin urmare, în caz de detenție, integrarea în cei zece ani anteriori în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) nu poate să fie prezumată și, în consecință, continuitatea șederii este pusă în discuție.

84. Acesta este cazul cu atât mai mult cu cât gradul de integrare este evaluat în funcție de factori calitativi – menționați la punctul 76 din prezentele concluzii –, în pofida faptului că, în opinia noastră, acești factori pot să constituie indicatori ai localizării reale a centrului de interese personale ale unui cetățean al Uniunii pe teritoriul statului membru gazdă. În cursul detenției, pe de o parte, integrarea în societatea statului membru gazdă poate fi perturbată din cauza restrângerii libertății cetățeanului Uniunii în cauză. Pe de altă parte, pedeapsa privativă de libertate care îl izolează pe delincvent de societate reprezintă, în principiu, o *ultima ratio* la dispoziția statelor membre, singurul mijloc practic veritabil de protecție a societății împotriva persoanelor deosebit de periculoase. În consecință, în principiu, instanțele penale ar trebui să aibă în vedere cu prioritate pedepse neprivative de libertate, iar pedeapsa cu închisoarea ar trebui să fie aplicată doar pentru sancționarea comportamentelor vădit inacceptabile de către societatea statului membru gazdă. În consecință, aplicarea unei pedepse cu închisoarea permite să se presupună că persoana în cauză a săvârșit o infracțiune gravă, astfel încât este probabil ca aceasta nu respectă valorile societății statului membru gazdă.

51 Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punctul 34).

52 Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punctul 33).

53 Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind orientări pentru o mai bună transpunere și aplicare a Directivei 2004/38 [COM(2009) 313 final].

54 A se vedea p. 14.

55 Hotărârea din 23 noiembrie 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

85. Având în vedere ceea ce precedă, în caz de detenție, trebuie să se efectueze o apreciere de ansamblu a tuturor aspectelor relevante din fiecare caz în parte pentru a se determina dacă anterior au fost stabilite legături ca expresie a integrării în statul membru gazdă sau dacă aceste legături au fost rupte în cursul detenției, astfel încât nu se poate acorda protecția sporită prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38.

86. Pe de altă parte, contrar preocupărilor exprimate de instanța de trimitere în cadrul celei de a treia întrebări preliminare adresate în cauza C-424/16, nu vedem nici „tensiunea” dintre criteriul enunțat la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 și aprecierea de ansamblu a unei legături create ca expresie a integrării, nici lipsa de claritate în ceea ce privește respectiva apreciere de ansamblu. Această apreciere se efectuează doar în cazul în care se ridică problema continuității ședерii în cei zece ani anteriori în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, pentru a se determina dacă această continuitate s-a menținut în pofida perioadelor de absență sau de detenție.

87. În lumina acestor considerații, propunem Curții să răspundă la cea de a doua și la cea de a treia întrebare preliminară adresate în cauza C-424/16 că expresia „cei zece ani anteriori”, care figurează la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, trebuie interpretată în sensul că privește o perioadă neîntreruptă, calculată în sens invers de la data exactă la care se ridică problema expulzării, incluzând eventual perioade de absență sau de detenție, cu condiția ca niciuna dintre aceste perioade de absență sau de detenție să nu fi avut ca efect ruperea legăturilor create ca expresie a integrării în statul membru gazdă.

C. Cu privire la întrebările preliminare din cauza C-316/16: aspectele incluse în cadrul aprecierii de ansamblu a legăturilor create ca expresie a integrării în statul membru gazdă

1. Stabilirea de durată în statul membru gazdă și lipsa oricărei legături cu statul membru de origine reprezintă două aspecte suficiente pentru a concluziona că persoana în cauză poate beneficia de protecția sporită în sensul articolului 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38?

88. Prin intermediul primei întrebări preliminare din cauza C-316/16, instanța de trimitere urmărește să afle dacă se poate înlătura de la bun început teza potrivit căreia condamnarea și apoi executarea unei pedepse privative de libertate sunt de natură să rupă legăturile create ca expresie a integrării în statul membru gazdă ale unui cetățean al Uniunii care, după ce a intrat pe teritoriul acestui stat membru la vârsta de trei ani, și-a petrecut acolo întreaga viață și nu mai are legături cu statul membru al cărui resortisant este, atunci când infracțiunea pentru care a fost condamnat și pentru care a executat o pedeapsă privativă de libertate a fost săvârșită după o ședere de 20 de ani, atunci când, prin urmare, condiția ședерii neîntrerupte în cei zece ani anteriori în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 nu este îndeplinită și atunci când, în consecință, nu se poate acorda protecția împotriva expulzării în temeiul acestei dispoziții.

89. Se pare că, prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere urmărește în esență să afle dacă stabilirea de durată în statul membru gazdă și lipsa oricărei legături cu statul membru de cetățenie reprezintă două aspecte suficiente pentru a concluziona că persoana în cauză poate beneficia de protecția sporită în sensul articolului 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38.

90. Este adevărat că situația avută în vedere la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 privește îndeosebi, astfel cum se arată în considerentul (24) al acestei directive, cetățenii Uniunii care au locuit întreaga viață pe teritoriul statului membru gazdă. Prin urmare, șederea de durată considerabilă pe teritoriul statului membru gazdă asigură o protecție sporită împotriva expulzării în sensul acestei dispoziții.

91. Totuși, astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea Tsakouridis [56], făcând trimitere la considerentul (24) al Directivei 2004/38, în ceea ce privește protecția sporită împotriva expulzării în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din această directivă, criteriul decisiv constă în aspectul dacă cetățeanul Uniunii a avut reședința în acest stat membru în cei zece ani anteriori deciziei de expulzare.

92. Această perioadă trebuie să fie, în principiu, neîntreruptă. Or, atunci când se ridică problema continuității acesteia, trebuie să se efectueze o apreciere de ansamblu pentru a se determina dacă legăturile create anterior ca expresie a integrării în statul membru gazdă au fost rupte, astfel încât protecția sporită se va acorda sau nu se va acorda.

93. În această privință, reiese din jurisprudența Curții că această apreciere „de ansamblu” trebuie să includă, după cum arată denumirea sa, „toate aspectele relevante în fiecare caz în parte” [57]. Astfel cum am arătat la punctele 83 și 84 din prezentele concluzii, integrarea unui cetățean al Uniunii în statul membru gazdă se explică prin factori temporali, spațiali și calitativi. În consecință, contrar ipotezei preconizate în prima întrebare preliminară, durata ședерii – în calitate de criteriu pur temporal – nu poate constitui singurul criteriu utilizat pentru a evalua gradul legăturilor create ca expresie a integrării.

94. Având în vedere considerațiile de mai sus, domeniul de aplicare al aprecierii de ansamblu efectuate pentru a determina dacă legăturile create ca expresie a integrării au fost rupte nu se poate limita doar la criteriul stabilirii de durată în statul membru gazdă și al lipsei oricărei legături cu statul membru de origine.

2. Cu privire la includerea perioadei de detenție în aprecierea de ansamblu a situației persoanei în cauză în contextul diferențelor dintre sistemele naționale

a) Considerații introductive

95. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere apreciază că cetățenii Uniunii în cauză, a căror expulzare este dispusă în cursul detenției printr-o decizie administrativă posterioară condamnării, ar fi dezavantajați fără justificare obiectivă în raport cu cetățenii Uniunii care locuiesc într-un stat membru care decide expulzarea ca pedeapsă sau ca măsură accesorie.

96. Prin intermediul celei de a patra întrebări preliminare, instanța de trimitere urmărește să afle dacă dreptul Uniunii cuprinde dispoziții care permit să se determine „data exactă la care se ridică problema expulzării” [58], desemnând data la care trebuie să se efectueze o apreciere de ansamblu a situației persoanei în cauză. Dacă este cazul, revine statelor membre sarcina de a adopta modalitățile procedurale în această privință, cu respectarea principiului autonomiei procedurale.

97. Prin intermediul celei de a patra întrebări preliminare, instanța de trimitere revine la o preocupare invocată deja în cadrul celei de a doua întrebări preliminare. Instanța consideră că diferitele sisteme decizionale permit variații ale rezultatului aprecierii de ansamblu a legăturilor create ca expresie a integrării în funcție de data la care se adoptă decizia de expulzare. În sistemele în care se adoptă

56 Hotărârea din 23 noiembrie 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708, punctul 38). A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 16 ianuarie 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punctul 37).

57 A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punctul 33), și Hotărârea din 16 ianuarie 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punctul 36).

58 În această privință, instanța de trimitere face referire la hotărârile sus-menționate: Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punctul 32), și Hotărârea din 16 ianuarie 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punctul 35).

măsuri de expulzare în afara cadrului procedurii penale, dacă autoritatea competentă adoptă o măsură de expulzare la scurt timp după condamnare, durata detenției va fi probabil relativ scurtă. Dimpotrivă, dacă adoptarea unei măsuri de expulzare este amânată, acest fapt poate conduce la ruperea legăturilor create ca expresie a integrării din cauza duratei prelungite a detenției.

98. În opinia noastră, preocupările exprimate în cadrul celei de a doua și al celei de a patra întrebări preliminare abordează aceeași problematică. Este adevărat că, prin îndoielile exprimate în cadrul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere vizează mai degrabă domeniul de aplicare temporal al aprecierii de ansamblu a legăturilor create ca expresie a integrării, întrebându-se dacă perioada de detenție trebuie să fie inclusă în aceasta, în timp ce, prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța urmărește să clarifice data determinantă pentru aprecierea situației de fapt în scopul de a stabili dacă persoana în cauză beneficiază de protecția sporită prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38. Or, nu se poate exclude posibilitatea de a efectua această apreciere retrospectiv, prin raportare la data anterioară executării pedepsei cu închisoarea, ceea ce ar permite ignorarea efectului acestei pedepse asupra legăturilor create ca expresie a integrării și evitarea complicațiilor care derivă din diferențele existente între sistemele naționale. Într-un astfel de caz, a doua întrebare preliminară ar putea face obiectul unei analize similare.

99. Astfel, prin intermediul celei de a doua și al celei de a patra întrebări preliminare, instanța de trimitere ar urmări în esență să afle dacă, în conformitate cu dreptul Uniunii, perioada de executare a unei pedepse privative de libertate trebuie inclusă în aprecierea de ansamblu a legăturilor create ca expresie a integrării.

100. Potrivit instanței de trimitere, într-un sistem precum cel în discuție în litigiul principal, includerea executării unei pedepse privative de libertate ar avea ca efect privarea cetățenilor din celelalte state membre de beneficiul protecției sporite împotriva expulzării prevăzute la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, dat fiind că decizia administrativă se adoptă în principiu în cursul detenției persoanei în cauză, după întreruperea continuității ședерii din cauza executării unei pedepse privative de libertate.

101. Cu toate acestea, instanța de trimitere consideră că stabilirea datei decisive la care se ridică problema expulzării nu poate intra sub incidența dreptului procedural național, întrucât stabilirea respectivei date permite mai degrabă să se determine nivelul de protecție materială de care trebuie să beneficieze cetățeanul Uniunii. Plecând de la această premisă, instanța de trimitere pare să considere că această dată decisivă, care ar asigura o aplicare uniformă a articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, este data la care instanța de fond pronunță decizia privind expulzarea.

102. Guvernul german și guvernul Regatului Unit consideră că problema datei decisive pentru aprecierea efectuată de instanțele administrative cu privire la expulzare intră sub incidența dreptului național, în timp ce Comisia, în mod similar instanței de trimitere, pare să considere că data decisivă pentru această apreciere ar trebui să fie fixată în mod autonom de către legiuitorul Uniunii ca fiind data la care instanțele judiciare se pronunță cu privire la decizia de expulzare.

b) Cu privire la coerența dintre aprecierea legăturilor create ca expresie a integrării și cea a caracterului actual al amenințării la adresa intereselor statului membru gazdă

103. Mai întâi, precizăm că dreptul Uniunii nu stabilește nici tipul de sistem în cadrul căruia trebuie să fie adoptate măsurile de expulzare, nici data la care autoritățile naționale trebuie să adopte aceste măsuri. Or, ceea ce se precizează în mod explicit în Directiva 2004/38 sunt condițiile în care se pot adopta în mod legitim măsuri de expulzare.

104. Potrivit unei jurisprudențe consacrate [59], reafirmată de legiuitorul Uniunii în repetate rânduri în cadrul Directivei 2004/38 [60], condiția referitoare la existența unui motiv actual al expulzării trebuie să fie îndeplinită la data la care are loc expulzarea. Mai exact, atunci când se ridică problema expulzării trebuie să se examineze, astfel cum prevede articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38, caracterul actual și real al motivelor care justifică această expulzare.

105. În consecință, deși este adevărat că executarea pedepsei privative de libertate este, în principiu, de natură să producă întreruperea continuității ședерii în cei zece ani anteriori în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 în sistemele în care măsurile de expulzare survin după condamnare, se pare că, în cursul detenției, amenințarea la adresa intereselor statului membru gazdă pe care o reprezintă deținutul trebuie, în principiu, să scadă. Potrivit politicii penale actuale a statelor membre, aplicarea unei pedepse privative de libertate de către instanțele penale nu numai că permite sancționarea comportamentului ilicit, ci urmărește, pe de o parte, să izoleze delincventul până când acesta nu mai constituie o amenințare pentru societate și, pe de altă parte, să îl reintegreze astfel încât să poată duce o viață responsabilă din punct de vedere social, fără să mai săvârșească infracțiuni după episodul detenției [61].

106. În schimb, în sistemele în care instanțele penale dispun măsuri de expulzare cu titlu de pedeapsă sau de măsură accesorie unei pedepse cu închisoarea, continuitatea ședерii în cei zece ani anteriori în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 nu este pusă în discuție din cauza detenției. Totuși, nivelul de amenințare la adresa intereselor statului membru gazdă este apreciat în funcție de împrejurările anterioare încarcerării, cu alte cuvinte atunci când amenințarea a atins nivelul său maxim. Momentul săvârșirii infracțiunii reprezintă manifestarea cea mai flagrantă a acestei amenințări.

107. Astfel, ar fi incoerent ca, în sistemele în care măsurile de expulzare se adoptă prin decizie administrativă, caracterul actual al amenințării la adresa intereselor statului membru gazdă să fie apreciat în funcție de împrejurările existente la data adoptării măsurii de expulzare, în timp ce gradul de integrare, care determină nivelul de protecție împotriva expulzării, să fie apreciat retrospectiv, în raport cu data anterioară.

c) Cu privire la funcția pedepsei cu închisoarea

108. În ceea ce privește preocuparea instanței de trimitere potrivit căreia, într-un sistem precum cel în discuție în litigiul principal, cetățenii celorlalte state membre nu ar putea să beneficieze niciodată de protecția sporită împotriva expulzării dacă legăturile create ca expresie a integrării sunt apreciate în funcție de împrejurările predominante în cursul detenției, considerăm că, atunci când exprimă îndoieli, instanța de trimitere pleacă de la premisa că un episod de detenție ar trebui să conducă în mod inevitabil la ruperea legăturilor create ca expresie a integrării în statul membru gazdă și, în consecință, la întreruperea continuității ședерii în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38.

109. Or, apreciem că este pe deplin realist să se admită că persoana care execută o pedeapsă cu închisoarea de cel puțin cinci ani își păstrează legăturile cu statul membru gazdă prin menținerea legăturilor de familie în cursul detenției.

59 Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau (C-30/77, EU:C:1977:172, punctul 28). A se vedea de asemenea Hotărârea din 22 mai 1980, Santillo (131/79, EU;C:1980:131, punctele 18 și 19), precum și Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri (C-482/01 și C-493/01, EU:C:2004:262, punctele 78 și 79).

60 A se vedea în acest sens Concluziile noastre prezentate în cauza Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, punctele 57 și 58).

61 În această privință, a se vedea punctele 48-50 din Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:322). A se vedea de asemenea observațiile avocatului general Bot de la punctul 29 din Concluziile prezentate în cauza Mantello (C-261/09, EU:C:2010:501).

110. De altfel, excluderea perioadei de privare de libertate din cadrul unei astfel de aprecieri de ansamblu ar contraveni politicii penale actuale a statelor membre potrivit căreia reintegrarea socială a condamnatului care îi permite acestuia să își regăsească locul în societate după detenție constituie funcția fundamentală a pedepsei. Dacă faptul că detenția rupe legăturile cu statul membru gazdă ar trebui să fie considerat o regulă care nu admite nicio excepție, atunci persoana în cauză nu ar fi deloc încurajată să colaboreze cu sistemul penitenciar responsabil de reintegrarea sa socială. În schimb, luarea în considerare a împrejurărilor predominante în perioada de detenție permite să se țină seama de dinamica procesului de reintegrare socială a deținutului în cursul detenției, astfel încât eforturile sale pot împiedica degradarea ulterioară a legăturilor create ca expresie a integrării în statul membru gazdă, în timp ce lipsa unor astfel de eforturi poate avea efecte contrare asupra acestor legături.

d) Cu privire la dubla apreciere a legăturilor create ca expresie a integrării

111. Problema dacă condiția prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 este îndeplinită, cu alte cuvinte dacă persoana în cauză a avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori, se ridică în momentul în care autoritatea competentă intenționează să adopte măsura de expulzare.

112. Potrivit analizei realizate de Curte în Hotărârea I, în situațiile care intră sub incidența articolului 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38 trebuie să se efectueze de asemenea examinarea prevăzută la articolul 28 alineatul (1) din această directivă [62]. Conform acestei din urmă dispoziții, înainte de a lua o decizie de expulzare de pe teritoriul său din motive de ordine publică sau de siguranță publică, statul membru gazdă ia în considerare – pe lângă durata ședерii individului respectiv pe teritoriul său, vârsta acestuia, starea lui de sănătate și situația sa familială și economică – integrarea sa socială și culturală în statul membru gazdă. În consecință, în conformitate cu modul de redactare a articolului 28 alineatul (1) din Directiva 2004/38, interpretat în lumina considerentului (23) al acestei directive, aspectele menționate mai sus, care pot evolua în timp și sunt incluse în examinarea efectuată înainte de adoptarea unei decizii de expulzare, trebuie să fie apreciate în funcție de împrejurările predominante la data la care se ridică problema expulzării, cu respectarea principiului proporționalității.

113. Or, instanța de trimitere observă că legăturile create ca expresie a integrării persoanei în cauză pot fi apreciate în mod independent, pe de o parte, în conformitate cu articolul 28 alineatul (1) din Directiva 2004/38, înainte de adoptarea unei decizii de expulzare și, pe de altă parte, în cadrul aprecierii de ansamblu care urmărește să determine dacă s-a menținut continuitatea ședерii în cei zece ani anteriori în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din această directivă. În consecință, potrivit instanței de trimitere, gradul de integrare poate fi supus unei duble aprecieri în cadrul unei singure decizii de expulzare, fapt care nu este conform cu obiectivele Directivei 2004/38.

114. Mai întâi, observăm că, atunci când se stabilește că „motive imperative de siguranță publică” justifică expulzarea unei persoane, faptul că aceasta a avut sau nu a avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 nu mai prezintă nicio importanță, întrucât protecția asigurată de această dispoziție persoanei respective nu are efect împotriva expulzării întemeiate pe astfel de motive. Prin urmare, în această situație trebuie să se efectueze examinarea prevăzută la articolul 28 alineatul (1) din Directiva 2004/38. În acest stadiu, este posibil să reiasă că măsura de expulzare nu poate fi adoptată. În consecință, gradul de integrare nu este apreciat decât o dată în cadrul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38.

62 Hotărârea din 22 mai 2012 (C-348/09, EU:C:2012:300, punctele 32 și 34).

115. De altfel, în prezența unor „motive grave de ordine publică sau de siguranță publică”, în sensul articolului 28 alineatul (2) din Directiva 2004/38, trebuie să se aprecieze dacă persoana în cauză a avut reședința în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38. Dacă aceasta este într-adevăr situația, expulzarea nu poate fi dispusă, iar în caz contrar trebuie să se efectueze examinarea prevăzută la articolul 28 alineatul (1) din Directiva 2004/38.

116. Este adevărat că, într-o astfel de situație, legăturile create ca expresie a integrării par să fie apreciate în două etape. Cu toate acestea, nu suntem convinși de teza potrivit căreia dubla apreciere a legăturilor create ca expresie a integrării nu ar fi conformă cu obiectivele Directivei 2004/38.

117. Pe de o parte, în timp ce obiectivul aprecierii de ansamblu este acela de a determina dacă continuitatea șederii a fost întreruptă în cei zece ani anteriori, obiectivul examinării efectuate în temeiul articolului 28 alineatul (1) din Directiva 2004/38 este acela de a afla dacă expulzarea va fi proporțională în raport cu împrejurările actuale, stabilite la data la care se ridică problema expulzării. Astfel, faptul că persoana în cauză a reușit să restabilească legături cu statul membru gazdă după ce acestea fuseseră rupte în cei zece ani anteriori poate modifica rezultatul examinării efectuate în temeiul articolului 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38. Totuși, acest lucru nu este de natură să repună în discuție întreruperea șederii, astfel încât protecția sporită prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din această directivă nu se va acorda.

118. Pe de altă parte, gradul de integrare poate să nu fie suficient de puternic pentru a asigura continuitatea șederii în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, dar, în același timp, se poate dovedi suficient pentru a împiedica expulzarea în temeiul principiului proporționalității. În schimb, dacă legătura creată ca expresie a integrării ar fi apreciată o singură dată, o persoană în pericol de expulzare nu ar putea beneficia de niciun avantaj de pe urma integrării sale sociale și culturale în statul membru gazdă.

119. În consecință, nu vedem niciun motiv care să poată justifica neincluderea privării de libertate, aplicată în urma săvârșirii unei infracțiuni, în cadrul aprecierii de ansamblu care urmărește să determine dacă s-a menținut continuitatea șederii.

120. În lumina acestor considerații, suntem de părere că data decisivă pentru aprecierea de ansamblu a legăturilor create ca expresie a integrării în cadrul definit de Directiva 2004/38 trebuie să coincidă cu data la care autoritățile se pronunță cu privire la decizia de expulzare.

3. Cu privire la aspectele relevante în cadrul aprecierii de ansamblu care urmărește să stabilească dacă legăturile create ca expresie a integrării au fost rupte în urma executării unei pedepse privative de libertate aplicate pentru infracțiunea care constituie motivul expulzării

121. Prin intermediul celei de a treia întrebări preliminare din cauza C-316/16, instanța de trimitere ridică problema criteriilor relevante care trebuie aplicate pentru a aprecia dacă legăturile create ca expresie a integrării s-au menținut în pofida perioadei de detenție, astfel încât protecția sporită prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 se va acorda sau nu se va acorda.

122. Mai întâi, astfel cum tocmai am explicat la punctul 110 din prezentele concluzii, excluderea evaluării împrejurărilor existente în cursul detenției ar contraveni politicii penale actuale a statelor membre și ar slăbi funcția primordială a pedepsei cu închisoarea.

123. În această privință, instanța de trimitere reafirmă că, în dreptul german, pedeapsa privativă de libertate are drept obiectiv să contribuie la reintegrarea socială a cetățeanului Uniunii și să îi permită acestuia să ducă o viață responsabilă din punct de vedere social, fără a mai săvârși infracțiuni. Plecând de la această premisă, instanța de trimitere propune ca în cadrul unei aprecieri de ansamblu să se țină seama de criteriile prezentate în continuare, și anume de regimul de executare a pedepsei, de analiza

infracțiunii săvârșite, de conduita generală în timpul detenției, de acceptarea și de aplicarea indicațiilor terapeutice, de inserția profesională, de participarea la programe de formare educațională, profesională și continuă, de colaborarea în cadrul executării pedepsei, precum și de păstrarea legăturilor personale și familiale în statul membru gazdă.

124. Criteriile specificate de instanța de trimitere ni se par utile pentru aprecierea legăturilor create ca expresie a integrării unei persoane deținute.

125. Pe de altă parte, din observațiile noastre care figurează la punctul 74 din prezentele concluzii reiese că infracțiunea în urma căreia s-a pronunțat condamnarea și s-a executat o pedeapsă privativă de libertate, precum și împrejurările în care a fost săvârșită această infracțiune constituie elemente relevante pentru aprecierea legăturilor create ca expresie a integrării.

126. În sfârșit, sunt de asemenea relevante anumite criterii fără legătură directă cu pedeapsa privativă de libertate. Reiese din Hotărârea G. că durata ședерii în statul membru gazdă anterior încarcerării poate fi luată în considerare în cadrul aprecierii globale a legăturilor create ca expresie a integrării [63]. Astfel, în opinia noastră, cu cât sunt mai puternice legăturile create ca expresie a integrării, fapt care poate fi constatat în special pe baza împrejurărilor anterioare detenției, cu atât perioada care întrerupe continuitatea ședерii trebuie să aibă un caracter perturbator accentuat pentru ca persoana în cauză să nu beneficieze de protecția sporită împotriva expulzării în sensul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38.

127. Rezultă că, la data la care se ridică problema expulzării, pentru a determina dacă legăturile create anterior ca expresie a integrării în statul membru gazdă au fost rupte din cauza unei perioade de detenție, astfel încât protecția sporită prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38 se va acorda sau nu se va acorda, trebuie să se efectueze o apreciere de ansamblu *in concreto*, luându-se în considerare toate aspectele relevante pentru fiecare caz în parte, referitoare la toate perioadele de prezență pe teritoriul acestui stat membru, inclusiv perioadele de detenție.

VI. Concluzie

128. Având în vedere toate considerațiile ce precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunalul Administrativ Superior al Landului Baden-Württemberg, Germania) și de Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) după cum urmează:

În cauza C-424/16:

„1) Acordarea protecției sporite în temeiul articolului 28 alineatul (3) litera (a) din 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, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011, constituie o condiție prealabilă pentru a beneficia de protecția sporită în conformitate cu articolul 28 alineatul (3) din această directivă.

63 Hotărârea din 16 ianuarie 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9, punctul 37).

2) Expresia «cei zece ani anteriori», care figurează la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din această directivă, trebuie să fie interpretată în sensul că privește o perioadă neîntreruptă, calculată în sens invers de la data exactă la care se ridică problema expulzării, incluzând eventual perioade de absență sau de detenție, cu condiția ca niciuna dintre aceste perioade de absență sau de detenție să nu fi avut ca efect ruperea legăturilor create ca expresie a integrării în statul membru gazdă.”

În cauza C-316/16:

„La data la care se ridică problema expulzării, pentru a determina dacă protecția sporită prevăzută la articolul 28 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/38, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul nr. 492/2011, se va acorda sau nu se va acorda în urma unei perioade de detenție, trebuie să se efectueze o apreciere de ansamblu *in concreto*, luându-se în considerare toate aspectele relevante pentru fiecare caz în parte, referitoare la toate perioadele de prezență pe teritoriul acestui stat membru, inclusiv perioadele de detenție, în scopul de a stabili dacă o perioadă de detenție a avut ca efect ruperea legăturilor create ca expresie a integrării în statul membru gazdă în cei zece ani anteriori.”