HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

21 iulie 2011 *

În cauza C-325/09,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Regatul Unit), prin decizia din 4 august 2009, primită de Curte la 12 august 2009, în procedura

Secretary of State for Work and Pensions

împotriva

Maria Dias,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte de cameră, domnul D. Šváby, doamna R. Silva de Lapuerta (raportor), domnii G. Arestis și J. Malenovský, judecători,

* Limba de procedură: engleza.

avocat general: doamna V. Trstenjak,
grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 16 decembrie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru doamna Dias, de domnul A. Berry, barrister, mandatat de domnul J. Borrero, solicitor;

— pentru guvernul Regatului Unit, de domnul S. Ossowski, în calitate de agent, asistat de doamna K. Smith, barrister;

— pentru guvernul danez, de doamna B. Weis Fogh, în calitate de agent;

— pentru guvernul portughez, de domnul L. Fernandes, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de doamna D. Maidani și de domnul M. Wilderspin, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 17 februarie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 16 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 (JO L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56, rectificări în JO L 229, p. 35, și JO 2005, L 197, p. 34), în ceea ce privește șederile intervenite înainte de data transpunerii acestei directive, precum și interpretarea Directivei 68/360/CEE a Consiliului din 15 octombrie 1968 privind eliminarea restricțiilor de circulație și de ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora (JO L 257, p. 13), în ceea ce privește permisele de ședere eliberate în conformitate cu această ultimă directivă.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Secretary of State for Work and Pensions (ministrul muncii și pensiilor) și doamna Dias, având ca obiect dreptul acesteia din urmă de a beneficia de ajutor social („income support”).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 68/360

3 Potrivit articolului 4 din Directiva 68/360:

„(1) Statele membre acordă drept de ședere pe teritoriul lor [resortisanților statelor menționate și membrilor familiilor acestora cărora li se aplică Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității (JO L 257, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 11)], care pot prezenta documentele enumerate la alineatul (3).

(2) Pentru a se face dovada dreptului de ședere, se eliberează un document intitulat «permis de ședere pentru cetățeanul unui stat membru al CEE». Documentul în cauză trebuie să conțină o declarație că eliberarea s-a făcut pe baza Regulamentului [...] nr. 1612/68 și a măsurilor luate de către statele membre pentru aplicarea prezentei directive. Textul acestei declarații se regăsește în anexa la această directivă.

(3) În vederea eliberării permisului de ședere pentru un resortisant al unui stat membru al CEE, statele membre nu pot solicita decât prezentarea următoarelor documente:

— de către lucrător:

(a) documentul pe baza căruia a intrat pe teritoriul acestora;

(b) o confirmare de încadrare în muncă din partea angajatorului sau o adeverință de angajare;

[…]" [traducere neoficială]

4 Articolul 6 din directiva menționată prevedea:

„(1) Permisul de ședere:

(a) trebuie să fie valabil pe întreg teritoriul statului membru care l-a eliberat;

(b) trebuie să aibă o valabilitate de cel puțin cinci ani de la data eliberării și să poată fi prelungit în mod automat.

(2) Întreruperile de ședere care nu depășesc șase luni consecutive, precum și absențele motivate de îndeplinirea serviciului militar obligatoriu nu afectează valabilitatea permisului de ședere.

(3) Dacă lucrătorul este angajat pentru o perioadă mai lungă de trei luni, dar mai scurtă de un an, în serviciul unui angajator din statul gazdă sau al unui prestator de servicii, statul membru gazdă îi eliberează un permis temporar de ședere, a cărui valabilitate poate fi limitată la durata prevăzută a angajării.

Sub rezerva dispozițiilor articolului 8 alineatul (1) litera (c), un permis temporar de ședere poate fi eliberat și lucrătorului sezonier angajat pentru o perioadă mai mare de trei luni. Durata angajării trebuie să fie indicată în documentele menționate la articolul 4 alineatul (3) litera (b)." [traducere neoficială]

5 Articolul 7 din aceeași directivă prevede:

„(1) Permisul de ședere valabil nu poate fi retras lucrătorului doar pentru că acesta nu mai este încadrat în muncă, fie pentru că se află în incapacitate temporară de a munci, ca rezultat al unei boli sau al unui accident, fie pentru că se află în situație de șomaj involuntar, confirmată în mod corespunzător de biroul competent al forțelor de muncă.

(2) Cu ocazia primei reînnoiri, perioada de valabilitate a permisului de ședere poate fi limitată, fără a putea fi mai scurtă de douăsprezece luni, în cazul în care lucrătorul se află în șomaj involuntar în statul gazdă de mai mult de douăsprezece luni consecutive." [traducere neoficială]

6 Anexa la Directiva 68/360, intitulată „Textul declarației la care se face referire în articolul 4 alineatul (2)”, prevede:

„Prezentul permis se eliberează în temeiul Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului Comunităților Europene din 15 octombrie 1968 și al măsurilor adoptate în vederea aplicării Directivei Consiliului din 15 octombrie 1968.

În conformitate cu dispozițiile regulamentului menționat anterior, titularul prezentului permis are dreptul să inițieze și să desfășoare activități în calitate de angajat pe teritoriul […] în aceleași condiții ca și lucrătorii din […]” [traducere neoficială]

Directiva 90/364/CEE

7 Articolul 1 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 90/364/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 privind dreptul de ședere (JO L 180, p. 26) prevedea:

„Statele membre acordă drept de ședere resortisanților statelor membre care nu beneficiază de acest drept în temeiul altor dispoziții de drept comunitar, precum și membrilor familiilor acestora, astfel cum sunt aceștia definiți la alineatul (2), cu condiția ca aceștia să dispună, pentru ei înșiși și pentru membrii familiilor lor, de o asigurare medicală care să acopere toate riscurile în statul membru gazdă și de resurse suficiente pentru a evita ca aceștia să devină, pe durata șederii lor, o povară pentru asistența socială a statului membru gazdă.” [traducere neoficială]

8 Potrivit articolului 2 alineatele (1) și (2) din directiva menționată:

„(1) Dreptul de ședere se constată prin eliberarea unui document numit «permis de ședere pentru un resortisant al unui stat membru al CEE», a cărui valabilitate poate fi limitată la cinci ani și care poate fi reînnoit. În același timp, statele membre pot, atunci când consideră necesar, să solicite revalidarea permisului la sfârșitul primilor doi ani de ședere. Atunci când un membru al familiei nu are cetățenia unui stat membru, acestuia îi este eliberat un document de ședere având aceeași valabilitate cu cel eliberat resortisantului de care depinde.

Pentru eliberarea permisului sau a documentului de ședere, statul membru nu poate cere solicitantului decât să prezinte un act de identitate sau un pașaport valabil și să prezinte dovada că îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 1.

(2) Articolele 2 și 3, articolul 6 alineatul (1) litera (a) și alineatul (2), precum și articolul 9 din Directiva 68/360/CEE se aplică, *mutatis mutandis*, beneficiarilor prezentei directive.

[…]

Statele membre nu pot deroga de la dispozițiile prezentei directive decât pentru motive de ordine publică, de securitate publică sau de sănătate publică. […]” [traducere neoficială]

9 Articolul 3 din aceeași directivă prevede:

„Dreptul de ședere rămâne valabil atâta vreme cât beneficiarii acestui drept îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 1.” [traducere neoficială]

Directiva 2004/38

10 Potrivit considerentului (17) al Directivei 2004/38:

„Faptul că cetățenii Uniunii care au ales să se stabilească pe termen lung în statul membru gazdă se bucură de dreptul de ședere permanentă ar întări sentimentul cetățeniei Uniunii și este un element cheie în promovarea coeziunii sociale, care reprezintă unul dintre obiectivele fundamentale ale Uniunii. Este necesar, așadar, să se prevadă dreptul de ședere permanentă pentru toți cetățenii Uniunii și pentru membrii familiilor acestora care au locuit în statul membru gazdă o perioadă neîntreruptă de cinci ani, în conformitate cu condițiile prevăzute de prezenta directivă, fără să fi făcut obiectul unei măsuri de expulzare.”

11 Capitolul III din directiva menționată, intitulat „Dreptul de ședere”, cuprinde articolele 6-15 din aceasta.

12 Sub denumirea „Dreptul de ședere pentru o perioadă de cel mult trei luni”, articolul 6 menționat anterior prevede:

„(1) Cetățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pe o perioadă de cel mult trei luni fără nicio altă condiție sau formalitate în afara cerinței de a deține o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil.

(2) Dispozițiile alineatului (1) se aplică și membrilor de familie care dețin un pașaport valabil, care nu au cetățenia unui stat membru și care îl însoțesc pe cetățeanul Uniunii ori se alătură acestuia."

13 Articolul 7 din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni", este formulat după cum urmează:

„(1) Toți cetățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pentru o perioadă mai mare de trei luni în cazurile în care:

(a) sunt lucrători care desfășoară activități salariate sau activități independente în statul membru gazdă sau

(b) dispun de suficiente resurse pentru ei și pentru membrii familiilor lor, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii și dețin asigurări medicale complete în statul membru gazdă sau

(c) — sunt înscriși într-o instituție privată sau publică, acreditată sau finanțată de către statul membru gazdă pe baza legislației sau practicilor sale administrative, cu scopul principal de a urma studii, inclusiv de formare profesională și

— dețin asigurări medicale complete în statul membru gazdă și asigură autoritatea națională competentă, printr-o declarație sau o altă procedură echivalentă la propria alegere, că posedă suficiente resurse pentru ei înșiși și pentru membrii de familie, astfel încât să nu devină o povară pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în timpul perioadei de ședere sau;

(d) sunt membri de familie care însoțesc ori se alătură unui cetățean al Uniunii care îndeplinește el însuși condițiile menționate la literele (a), (b) sau (c).

(2) Dreptul de ședere prevăzut la alineatul (1) se extinde asupra membrilor de familie care nu au cetățenia unui stat membru, în cazul în care însoțesc ori se alătură cetățeanului Uniunii în statul membru gazdă, cu condiția ca cetățeanul Uniunii să îndeplinească condițiile menționate la alineatul (1) literele (a), (b) sau (c).

(3) În sensul alineatului (1) litera (a), un cetățean al Uniunii care nu mai desfășoară o activitate salariată sau o activitate independentă își menține statutul de lucrător salariat sau de lucrător care desfășoară o activitate independentă în următoarele condiții:

(a) se află în incapacitate temporară de a munci, ca rezultat al unei boli sau al unui accident;

(b) este înregistrat în mod corespunzător ca fiind în șomaj involuntar, după ce a fost angajat pe o perioadă de peste un an, și s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă;

(c) este înregistrat în mod corespunzător ca fiind în șomaj involuntar, după ce a îndeplinit un contract de muncă pe termen limitat, cu durata de sub un an, sau după ce a devenit șomer în mod involuntar în timpul primelor douăsprezece luni și s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă. În acest caz, statutul de lucrător se menține pentru o perioadă de cel puțin șase luni;

(d) începe un stagiu de formare profesională. Cu excepția cazului în care se află în șomaj involuntar, menținerea statutului de lucrător presupune ca pregătirea să aibă legătură cu activitatea profesională anterioară.

(4) Prin derogare de la dispozițiile alineatului (1) litera (d) și ale alineatului (2) de mai sus, numai soțul, partenerul înregistrat în înțelesul articolului 2 alineatul (2) litera (b) și copiii aflați în întreținere beneficiază de drept de ședere în calitate de membri de familie ai unui cetățean al Uniunii ce îndeplinește condițiile prevăzute la alineatul (1) litera (c) de mai sus. Articolul 3 alineatul (1) se aplică în cazul rudelor directe pe linie ascendentă aflate în întreținerea cetățeanului Uniunii, precum și celor ale soțului sau ale partenerului înregistrat."

14 În capitolul IV din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de ședere permanentă", articolul 16 din aceasta, intitulat „Regula generală pentru cetățenii Uniunii și pentru membrii familiilor acestora", prevede:

„(1) Cetățenii Uniunii care și-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.

(2) Alineatul (1) se aplică și în cazul membrilor de familie care nu au cetățenia unui stat membru și care și-au avut reședința legală împreună cu cetățeanul Uniunii în statul membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani.

(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."

15 Articolul 38 din Directiva 2004/38 prevede:

„(1) Articolele 10 și 11 din Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 se abrogă de la 30 aprilie 2006.

(2) Directivele 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 se abrogă de la 30 aprilie 2006.

(3) Trimiterile la dispozițiile și directivele abrogate se interpretează ca trimiteri la prezenta directivă."

16 Potrivit articolului 40 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2004/38, statele membre urmau să pună în aplicare, până la 30 aprilie 2006, actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma acestei directive.

Dreptul național

17 Legea din 1992 privind cotizațiile și prestațiile de securitate socială (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) și Regulamentul (general) privind ajutorul social din 1987 [Income Support (General) Regulations 1987] constituie reglementarea aplicabilă ajutorului social.

18 Ajutorul social este o prestație acordată în funcție de resurse diferitelor grupe de persoane. Dreptul de a beneficia de această prestație este supus, printre altele, condiției ca veniturile să nu depășească „suma aplicabilă", care poate fi stabilită la zero, ceea ce implică faptul că, în practică, în acest caz nu se acordă nicio prestație.

19 Cuantumul aplicabil stabilit pentru un „nerezident" este zero, această persoană fiind definită drept „un solicitant care nu are reședința obișnuită în Regatul Unit, în Insulele Anglo-Normande, în Insula Man sau în Irlanda". Pentru a se putea considera că are reședința obișnuită în Regatul Unit, în Insulele Anglo-Normande, în Insula Man sau în Irlanda, este necesar ca persoana care solicită ajutor social să fie titulara unui „drept de ședere".

20 „Dreptul de ședere" care permite solicitarea de a beneficia de ajutor social nu este definit în mod explicit. Din luna mai a anului 2004, dreptul național a încercat să limiteze plata acestei prestații, astfel încât anumite persoane să nu devină o povară nerezonabilă pentru sistemul de asigurări sociale.

21 Astfel, în ceea ce îi privește pe cetățenii Uniunii Europene, anumite drepturi de ședere, cum este cel acordat potrivit articolului 6 din Directiva 2004/38, sunt excluse și, prin urmare, nu permit plata ajutorului menționat. În schimb, printre alte grupe de persoane, lucrătorii salariați sau cei care desfășoară o activitate independentă în sensul aceleiași directive – inclusiv aceia care își păstrează această calitate, potrivit articolului 7 alineatul (3) din aceasta –, precum și membrii familiilor acestora în sensul directivei menționate nu sunt considerați „nerezidenți" în ceea ce privește ajutorul social și, prin urmare, au dreptul la plata acestuia.

22 Este general admis faptul că dreptul de ședere permanentă prevăzut la articolul 16 din Directiva 2004/38 constituie un drept de ședere care permite să se beneficieze de ajutor social.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

23 Doamna Dias este un resortisant portughez care a intrat în Regatul Unit în cursul lunii ianuarie a anului 1998. Potrivit instanței de trimitere, șederea persoanei în cauză se compune din următoarele cinci perioade (denumite în continuare „prima-a cincea perioadă"):

— din ianuarie 1998 până în vara anului 2002: în activitate;

— din vara anului 2002 până la 17 aprilie 2003: în concediu de maternitate;

— de la 18 aprilie 2003 la 25 aprilie 2004: fără loc de muncă;

— de la 26 aprilie 2004 la 23 martie 2007: în activitate și

— de la 24 martie 2007: fără loc de muncă.

24 La 13 mai 2000, Home Office (Ministerul de Interne) i-a eliberat doamnei Dias un permis de ședere corespunzător dreptului de ședere prevăzut la articolul 4 din Directiva 68/360. Permisul în cauză conținea mențiunile cuprinse în anexa la această directivă. În plus, în acesta era indicată o perioadă de valabilitate cuprinsă între 13 mai 2000 și 13 mai 2005 și se preciza că „[v]alabilitatea prezentului permis reprezintă data limită a șederii dumneavoastră în Regatul Unit. Cu excepția situației în care este înlocuită cu o altă dată, această dată limită se aplică tuturor intrărilor ulterioare pe teritoriu pe care le veți putea obține după o absență din Regatul Unit în perioada de valabilitate a prezentului permis".

25 La sfârșitul lunii martie a anului 2007, doamna Dias a solicitat să beneficieze de ajutor social.

26 Potrivit Social Security Commissioner (comisar responsabil cu problemele de securitate socială, denumit în continuare „Commissioner"), doamna Dias, nemaiavând la data respectivă calitatea de lucrător în sensul Directivei 2004/38, nu putea pretinde să beneficieze de ajutor social decât în calitate de titulară a unui drept de ședere permanentă în temeiul articolului 16 din directiva menționată. În această privință, Commissioner a considerat că dreptul de ședere în cauză nu putea fi invocat decât după data transpunerii Directivei 2004/38 în Regatul Unit, respectiv începând de la 30 aprilie 2006.

27 În măsura în care, potrivit Commissioner, doamna Dias nu mai era lucrător în sensul dreptului Uniunii pe parcursul celei de a treia perioade a șederii sale în Regatul Unit, acesta a considerat că doamna Dias nu putea adăuga perioada în cauză, în scopul obținerii dreptului de ședere permanentă, nici la prima, nici la a doua și nici la a patra perioadă de ședere, considerate ca atare.

28 Cu toate acestea, Commissioner a considerat că șederea doamnei Dias în Regatul Unit pe parcursul celei de a treia perioade putea fi considerată o ședere valabilă în scopul obținerii dreptului de ședere permanentă, fie ca urmare a permisului de ședere care îi fusese eliberat, fie în temeiul articolului 18 CE.

29 În consecință, Commissioner a hotărât să acorde ajutor social doamnei Dias.

30 Decizia Commissioner a fost atacată de Secretary of State for Work and Pensions la instanța de trimitere.

31 Potrivit acestei instanțe, decizia Commissioner pornește de la premisa potrivit căreia dreptul de ședere permanentă prevăzut la articolul 16 din Directiva 2004/38 nu poate ține cont de perioadele de ședere care s-au încheiat înainte de 30 aprilie 2006, data transpunerii acestei directive în Regatul Unit. În ceea ce o privește, instanța de trimitere consideră că aceste perioade pot fi luate în considerare în scopul stabilirii dreptului de ședere în cauză. Cu toate acestea, în măsura în care problema respectivă făcea obiectul cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare introduse de instanța de trimitere în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 7 octombrie 2010, Lassal (C-162/09, Rep., p. I-9217), aceasta nu a considerat necesar să adreseze din nou Curții aceeași întrebare.

32 Plecând de la premisa Commissioner, instanța de trimitere consideră, la fel ca acesta, că doamna Dias nu putea fi considerată lucrător în sensul dreptului Uniunii pe parcursul celei de a treia perioade a șederii sale în Regatul Unit. În schimb, această instanță apreciază că, în perioada respectivă, persoana interesată nu putea beneficia de un drept de ședere în temeiul articolului 16 din Directiva 2004/38 numai pe baza permisului de ședere care îi fusese eliberat. În sfârșit, potrivit aceleiași instanțe, șederea doamnei Dias pe parcursul perioadei menționate putea fi considerată o ședere valabilă în scopul stabilirii dreptului de ședere permanentă, numai în temeiul articolului 18 CE, în cazul în care s-ar constata că articolul 16 din Directiva 2004/38 conține o lacună în ceea ce privește șederile care s-au încheiat anterior datei transpunerii acesteia în ordinea juridică a statelor membre.

33 În acest context, Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Un cetățean al Uniunii Europene, aflat într-un stat membru a cărui cetățenie nu o are, care înainte de transpunerea Directivei 2004/38 […] a fost titularul unui permis de ședere eliberat legal în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Directiva 68/360 […], dar care într-o anumită perioadă din durata valabilității acestui permis s-a aflat în situația de șomaj voluntar, incapabil de a se întreține singur, și nu a îndeplinit condițiile pentru a putea beneficia de un astfel de permis, poate continua pe durata respectivă să fie o persoană care «locuiește legal» în statul membru gazdă, doar pe baza permisului de ședere, în scopul de a dobândi ulterior un drept de ședere permanent în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38?

2) Dacă perioada de ședere legală neîntreruptă de cinci ani în calitate de lucrător înainte de 30 aprilie 2006 [pe teritoriul unui stat membru gazdă] nu conferă dreptul de ședere permanentă prevăzut la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38[...], această ședere neîntreruptă în calitate de lucrător conferă un drept

de ședere permanentă direct în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Tratatul CE, pentru motivul că există în directivă o lacună?"

Cu privire la întrebările preliminare

Observații introductive privind incidența Hotărârii Lassal asupra cauzei din acțiunea principală

34 După cum s-a arătat la punctul 31 din prezenta hotărâre, întrebările adresate de instanța de trimitere pornesc de la o premisă a Commissioner potrivit căreia, întrucât perioadele de ședere ale doamnei Dias în Regatul Unit s-au încheiat înainte de data transpunerii Directivei 2004/38 în acest stat membru, respectiv 30 aprilie 2006, acestea nu pot fi luate în considerare în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă prevăzut la articolul 16 din directiva menționată. Această instanță consideră că o astfel de premisă este eronată, dar cu toate acestea nu a considerat necesar să adreseze o nouă întrebare Curții în această privință, dat fiind că problema în cauză făcea deja obiectul cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare introduse de aceeași instanță în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Lassal, citată anterior.

35 Or, în Hotărârea Lassal, citată anterior, Curtea a statuat, pe de o parte, că perioadele de ședere neîntreruptă de cinci ani care s-au încheiat înainte de data transpunerii Directivei 2004/38, respectiv 30 aprilie 2006, potrivit unor instrumente de drept al Uniunii anterioare acestei date, trebuie să fie luate în considerare în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din directiva menționată și, pe de altă parte, că absențele din statul membru gazdă mai scurte de doi ani consecutivi, intervenite înainte de 30 aprilie 2006 și ulterior unei ședere legale

neîntrerupte de cinci ani, care s-a încheiat înainte de această dată, nu sunt de natură să afecteze dobândirea dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1), menționat anterior.

36 Din acest fapt rezultă că premisa pe care sunt întemeiate întrebările preliminare este eronată, după cum a arătat în mod întemeiat instanța de trimitere, și că aceste întrebări trebuie examinate în lumina Hotărârii Lassal, citată anterior.

37 În această privință, după cum reiese din cuprinsul punctului 23 din prezenta hotărâre, trebuie să se arate, pe de o parte, că doamna Dias a locuit în Regatul Unit în calitate de lucrător, potrivit instrumentelor de drept al Uniunii în vigoare la data respectivă, din luna ianuarie 1998 până la 17 aprilie 2003 (prima și a doua perioadă a șederii sale).

38 În consecință, este necesar să se constate că doamna Dias a încheiat o perioadă de ședere neîntreruptă de cinci ani în Regatul Unit înainte de data transpunerii în acest stat membru a Directivei 2004/38, respectiv 30 aprilie 2006, potrivit instrumentelor de drept al Uniunii în vigoare anterior acestei date, și că perioada respectivă trebuie să fie luată în considerare în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din această directivă.

39 Pe de altă parte, pe parcursul celei de a treia perioade a șederii sale în Regatul Unit, cuprinsă între 18 aprilie 2003 și 25 aprilie 2004, doamna Dias a fost în șomaj voluntar și, prin urmare, nu a avut statutul de lucrător potrivit instrumentelor de drept al Uniunii în vigoare la data respectivă. În schimb, aceasta a redobândit statutul respectiv în cursul celei de a patra perioade a șederii menționate, respectiv în perioada cuprinsă între 26 aprilie 2004 și 23 martie 2007. În plus, pe parcursul celei de a treia perioade, doamna Dias a continuat să dețină permisul de ședere care îi fusese eliberat în mod legal la 13 mai 2000 în calitatea sa de lucrător, în temeiul Directivei 68/360, și aceasta

chiar dacă în perioada respectivă nu îndeplinea condițiile pentru a beneficia de un drept de ședere nici potrivit dreptului Uniunii, nici în temeiul dreptului național.

40 În măsura în care dreptul de ședere permanentă prevăzut la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 nu poate fi dobândit decât începând cu 30 aprilie 2006 (Hotărârea Lassal, citată anterior, punctul 38), se pune problema de a ști care este incidența unei perioade de ședere cum este cea cuprinsă între 18 aprilie 2003 și 25 aprilie 2004, respectiv a treia perioadă a șederii doamnei Dias în Regatul Unit, asupra dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul acestei dispoziții.

41 Prin urmare, în lumina Hotărârii Lassal, citată anterior, este necesar să se reformuleze întrebările adresate de instanța de trimitere în sensul că aceasta din urmă solicită să se stabilească, în esență, dacă perioadele de ședere a unui cetățean al Uniunii într-un stat membru gazdă, efectuate numai pe baza unui permis de ședere eliberat în mod legal în conformitate cu Directiva 68/360 și fără a fi îndeplinite condițiile pentru a putea beneficia de vreun drept de ședere, intervenite înainte de 30 aprilie 2006 și după o perioadă de ședere legală neîntreruptă de cinci ani care s-a încheiat înainte de această dată, sunt de natură să afecteze dobândirea dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38.

Cu privire la întrebările preliminare, astfel cum au fost reformulate de Curte în lumina Hotărârii Lassal

42 Pentru a răspunde la întrebările adresate de instanța de trimitere, astfel cum au fost reformulate de Curte, este necesar să se examineze, în primul rând, problema dacă perioadele de ședere ale unui cetățean al Uniunii într-un stat membru gazdă, efectuate numai pe baza unui permis de ședere eliberat în mod legal în temeiul Directivei

68/360 și cu toate că titularul permisului respectiv nu îndeplinea condițiile pentru a beneficia de vreun drept de ședere, pot fi considerate încheiate în mod legal în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38.

43 În această privință, trebuie amintit că s-a statuat deja de către Curte că perioadele de ședere neîntreruptă de cinci ani, care s-au încheiat înainte de data transpunerii Directivei 2004/38, potrivit unor instrumente de drept al Uniunii anterioare acestei date, trebuie să fie luate în considerare în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din această directivă (Hotărârea Lassal, citată anterior, punctele 40 și 59).

44 Întrucât a treia perioadă de ședere a doamnei Dias în Regatul Unit a fost întemeiată numai pe posesia unui permis de ședere eliberat potrivit Directivei 68/360, prezenta cauză implică examinarea problemei dacă aceste permise de ședere aveau un caracter declarativ sau un caracter constitutiv de drepturi.

45 În această privință, doamna Dias susține că un permis de ședere eliberat de guvernul statului membru gazdă și nerevocat de acesta din urmă, deși avea posibilitatea să îl revoce, ar conferi persoanei interesate un drept de ședere pe întreaga perioadă de valabilitate a permisului respectiv. Potrivit acesteia, în măsura în care Directiva 68/360 nu cuprindea nicio dispoziție echivalentă cu articolul 3 din Directiva 90/364, dreptul de ședere recunoscut în temeiul Directivei 68/360 și atestat prin eliberarea unui permis de ședere ar rămâne valabil până la data la care permisul respectiv ar expira sau ar fi revocat, independent de faptul că titularul permisului nu mai îndeplinește condițiile necesare pentru ședere.

46 În schimb, guvernul Regatului Unit, guvernul danez și Comisia Europeană consideră că permisul de ședere eliberat în temeiul Directivei 68/360 avea o valoare exclusiv declarativă și nu era constitutiv al niciunui drept de ședere.

47 Teza susținută de doamna Dias nu poate fi acceptată.

48 Astfel, după cum a statuat Curtea în repetate rânduri, dreptul resortisanților unui stat membru de a intra pe teritoriul unui alt stat membru și de a locui acolo în scopurile prevăzute de Tratatul CE constituie un drept conferit în mod direct de acesta sau, după caz, de dispozițiile adoptate pentru punerea în aplicare a tratatului menționat. Eliberarea unui permis de ședere unui resortisant al unui stat membru nu trebuie să fie considerată un act constitutiv de drepturi, ci un act menit să ateste constatarea de către un stat membru a situației individuale a unui resortisant al unui alt stat membru din perspectiva dispozițiilor de drept al Uniunii (a se vedea Hotărârea din 23 martie 2006, Comisia/Belgia, C-408/03, Rec., p. I-2647, punctele 62 și 63, precum și jurisprudența citată).

49 Un astfel de caracter declarativ și nu constitutiv de drepturi a fost recunoscut de Curte cu privire la permisele de ședere independent de faptul că titlul în cauză a fost eliberat în temeiul dispozițiilor Directivei 68/360 sau al Directivei 90/364 (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Belgia, citată anterior, punctul 65).

50 Din acest fapt rezultă că diferențele dintre dispozițiile Directivelor 90/364 și 68/360 nu pot justifica teza potrivit căreia, contrar principiului amintit la punctul 48 din prezenta hotărâre, permisele de ședere eliberate în temeiul acestei ultime directive ar fi fost de natură să constituie drepturi în beneficiul titularilor acestora.

51 Pe de altă parte, trebuie să se arate că articolul 3 din Directiva 90/364 nu se referea la permisul eliberat pentru constatarea dreptului de ședere, ci la dreptul de ședere ca atare, precum și la condițiile prevăzute pentru acordarea acestuia din urmă. Așadar, pe această dispoziție nu se poate întemeia nicio consecință în ceea ce privește natura permisului de ședere prevăzut la articolul 2 alineatul (1) din Directiva 90/364 și, *a fortiori*, nici a celui prevăzut la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 68/360.

52 În plus, singura dispoziție din Directiva 68/360 care se referea la retragerea permisului de ședere, respectiv articolul 7 alineatul (1) din această directivă, confirmă existența unei legături intrinseci între permisul menționat și dreptul de ședere preexistent al cetățeanului în cauză. Astfel, la fel ca în cazul dreptului de ședere al unui lucrător, care nu se pierdea, asemenea condiției de lucrător propriu-zise, numai pentru că titularul acestui drept nu mai avea un loc de muncă, fie pentru că se afla în incapacitate temporară de a munci, ca rezultat al unei boli sau al unui accident, fie pentru că se afla în situație de șomaj involuntar, confirmată în mod corespunzător de biroul competent al forțelor de muncă, dispoziția respectivă nu permitea nici retragerea permisului de ședere valabil al unui lucrător care se afla într-o astfel de situație.

53 În sfârșit, este fără îndoială adevărat că, în ceea ce privește caracterul declarativ al permiselor de ședere, Curtea nu s-a pronunțat decât cu privire la situații în care un astfel de permis nu fusese eliberat, deși respectivul cetățean al Uniunii îndeplinea condițiile pentru a locui în statul membru gazdă potrivit dreptului Uniunii.

54 Cu toate acestea, după cum s-a arătat la punctele 48-52 din prezenta hotărâre, caracterul declarativ al permiselor de ședere implică faptul că aceste permise nu fac decât să ateste un drept preexistent. În consecință, la fel cum acest caracter nu permite să se califice drept ilegală șederea unui cetățean, în sensul dreptului Uniunii, numai pentru că nu dispune de un permis de ședere, acesta nu permite să se considere ca fiind legală, în sensul dreptului Uniunii, șederea unui cetățean al acesteia numai ca urmare a faptului că i-a fost eliberat în mod legal un astfel de permis.

55 Prin urmare, trebuie să se constate că perioadele de ședere care s-au încheiat înainte de 30 aprilie 2006, numai pe baza unui permis eliberat în mod legal în temeiul Directivei 68/360 și fără a fi îndeplinite condițiile pentru a putea beneficia de vreun drept de ședere, nu pot fi considerate încheiate în mod legal în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38.

56 În lumina acestei constatări, întrebările adresate, astfel cum au fost reformulate de Curte la punctul 41 din prezenta hotărâre, implică, în al doilea rând, examinarea incidenței unor astfel de perioade de ședere, intervenite înainte de 30 aprilie 2006 și ulterior unei ședere legale neîntrerupte de cinci ani care s-a încheiat înainte de această dată, asupra dobândirii dreptului de ședere permanentă menționat.

57 În această privință, trebuie amintit că dreptul de ședere permanentă prevăzut la articolul 16 din Directiva 2004/38 nu poate fi dobândit decât începând de la 30 aprilie 2006, după cum s-a arătat la punctul 40 din prezenta hotărâre. În consecință, spre deosebire de perioadele de ședere legală neîntreruptă de cinci ani care s-au încheiat după această dată și care conferă cetățenilor Uniunii, începând chiar de la data la care s-au încheiat, dreptul de ședere permanentă, perioadele care s-au încheiat înainte de data respectivă nu le permit acestora din urmă să beneficieze de un astfel de drept de ședere înainte de 30 aprilie 2006.

58 În măsura în care perioadele de ședere ale unui cetățean al Uniunii într-un stat membru gazdă, efectuate numai pe baza unui permis de ședere eliberat în mod legal în temeiul Directivei 68/360, dar fără a fi îndeplinite condițiile pentru a beneficia de vreun drept de ședere, nu pot fi considerate încheiate în mod legal în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38, se pune problema de a stabili care este incidența asupra acestei dobândiri a unei astfel de perioade de ședere, intervenită înainte de 30 aprilie 2006 și ulterior unei ședere legale neîntrerupte de cinci ani care s-a încheiat înainte de data menționată.

59 În această privință, trebuie să se arate, mai întâi, că Curtea a statuat deja că articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2004/38 vizează pierderea dreptului de ședere permanentă din cauza unor absențe din statul membru gazdă pe o perioadă care depășește doi ani consecutivi și că o astfel de măsură se justifică prin faptul că, după o asemenea absență, legătura cu statul membru gazdă este slăbită (Hotărârea Lassal, citată anterior, punctul 55).

60 În continuare, Curtea a statuat de asemenea că dispoziția menționată este aplicabilă independent de aspectul dacă sunt vizate perioade de ședere care s-au încheiat înainte sau după 30 aprilie 2006, pentru motivul că, în măsura în care perioadele de ședere de cinci ani încheiate înainte de această dată trebuie să fie luate în considerare în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă prevăzut la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38, inaplicabilitatea alineatului (4) al acestui articol la perioadele respective ar implica faptul că statele membre ar fi obligate să acorde dreptul de ședere permanentă menționat chiar și în cazul unor absențe importante, care pun sub semnul întrebării legătura dintre persoana în cauză și statul membru gazdă (Hotărârea Lassal, citată anterior, punctul 56).

61 În sfârșit, de aici Curtea a concluzionat că aplicarea articolului 16 alineatul (4) din Directiva 2004/38 la perioade de ședere legală neîntreruptă de cinci ani încheiate înainte de 30 aprilie 2006 implică, printre altele, că absențele din statul membru gazdă mai scurte de doi ani consecutivi, intervenite ulterior acestor perioade, dar înainte de data menționată, nu sunt de natură să afecteze legătura de integrare a respectivului cetățean al Uniunii și că, prin urmare, aceste absențe nu sunt de natură să afecteze dobândirea dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1), menționat anterior (Hotărârea Lassal, citată anterior, punctele 57 și 58).

62 Un astfel de raționament trebuie de asemenea aplicat prin analogie perioadelor de ședere care s-au încheiat numai pe baza unui permis de ședere eliberat în mod valabil în temeiul Directivei 68/360 și fără a fi îndeplinite condițiile pentru a beneficia de

vreun drept de ședere, intervenite înainte de 30 aprilie 2006 și ulterior unei șederi legale neîntrerupte de cinci ani care s-a încheiat înainte de această dată.

63 Astfel, chiar dacă articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2004/38 nu se referă decât la absențele din statul membru gazdă, legătura de integrare dintre persoana în cauză și statul membru respectiv este de asemenea pusă sub semnul întrebării în cazul unui cetățean care, deși a locuit legal acolo pentru o perioadă neîntreruptă de cinci ani, decide ulterior să rămână în acest stat membru fără a dispune de un drept de ședere.

64 În această privință, trebuie arătat, astfel cum a procedat avocatul general la punctele 106 și 107 din concluzii, că integrarea, care stă la baza dobândirii dreptului de ședere permanentă prevăzut la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38, nu se întemeiază doar pe factori spațiali și temporali, ci și pe factori calitativi, referitori la gradul de integrare în statul membru gazdă.

65 Prin urmare, întrucât este vorba despre situații comparabile, rezultă din acest fapt că regula menționată la articolul 16 alineatul (4) din Directiva 2004/38 trebuie de asemenea să fie aplicată prin analogie perioadelor de prezență în statul membru gazdă care s-au încheiat numai pe baza unui permis de ședere eliberat în mod valabil în temeiul Directivei 68/360 și fără a fi îndeplinite condițiile pentru a beneficia de vreun drept de ședere, intervenite înainte de 30 aprilie 2006 și ulterior unei șederi legale neîntrerupte de cinci ani care s-a încheiat înainte de această dată.

66 Din acest fapt rezultă că perioadele mai scurte de doi ani consecutivi, care s-au încheiat numai pe baza unui permis de ședere eliberat în mod valabil în temeiul Directivei 68/360 și fără a fi îndeplinite condițiile necesare pentru a beneficia de vreun drept de ședere, intervenite înainte de 30 aprilie 2006 și ulterior unei șederi legale neîntrerupte de cinci ani care s-a încheiat înainte de această dată, nu sunt de natură să afecteze

dobândirea dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38.

67 Având în vedere cele de mai sus, la întrebările adresate trebuie să se răspundă că articolul 16 alineatele (1) și (4) din Directiva 2004/38 trebuie interpretat în sensul că:

— perioadele de ședere care s-au încheiat înainte de 30 aprilie 2006 numai pe baza unui permis de ședere eliberat în mod legal în temeiul Directivei 68/360 și fără a fi îndeplinite condițiile pentru a beneficia de vreun drept de ședere nu pot fi considerate încheiate în mod legal în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 și

— perioadele de ședere mai scurte de doi ani consecutivi, care s-au încheiat numai pe baza unui permis de ședere eliberat în mod valabil în temeiul Directivei 68/360 și fără a fi îndeplinite condițiile pentru a beneficia de un drept de ședere, intervenite înainte de 30 aprilie 2006 și ulterior unei șederi legale neîntrerupte de cinci ani care s-a încheiat înainte de această dată, nu sunt de natură să afecteze dobândirea dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1), menționat anterior.

Cu privire la cheltuielile de judecată

68 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară:

Articolul 16 alineatele (1) și (4) 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 trebuie interpretat în sensul că:

— **perioadele de ședere care s-au încheiat înainte de 30 aprilie 2006 numai pe baza unui permis de ședere eliberat în mod legal în temeiul Directivei 68/360/CEE a Consiliului din 15 octombrie 1968 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora și fără a fi îndeplinite condițiile pentru a beneficia de vreun drept de ședere nu pot fi considerate încheiate în mod legal în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 și**

— **perioadele de ședere mai scurte de doi ani consecutivi, care s-au încheiat numai pe baza unui permis de ședere eliberat în mod valabil în temeiul Directivei 68/360 și fără a fi îndeplinite condițiile pentru a beneficia de un drept de ședere, intervenite înainte de 30 aprilie 2006 și ulterior unei șederi legale neîntrerupte de cinci ani care s-a încheiat înainte de această dată, nu sunt de natură să afecteze dobândirea dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1), menționat anterior.**

Semnături