# CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
# YVES BOT
## prezentate la 14 septembrie 2011 [1]

1. Prezentele cauze oferă Curții ocazia să clarifice condițiile de dobândire a dreptului de ședere permanentă care figurează la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38/CE. [2] Această dispoziție prevede că cetățenii Uniunii Europene 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 acest teritoriu.

2. În acțiunile principale, reclamanții, resortisanți polonezi, au sosit pe teritoriul german anterior aderării Republicii Polone la Uniune. Aceștia au obținut, în conformitate cu dreptul național german, un drept de ședere pentru motive umanitare. Dreptul lor de ședere a fost prelungit periodic, pentru aceleași motive.

3. Odată cu intrarea în vigoare a Directivei 2004/38, reclamanții din acțiunea principală solicită autorităților germane competente un drept de ședere permanentă, considerând că îndeplinesc condițiile de dobândire cerute la articolul 16 alineatul (1) din această directivă.

4. Bundesverwaltungsgericht (Curtea Federală Administrativă) (Germania) se întreabă, în aceste condiții, dacă perioadele de ședere încheiate pe teritoriul statului membru gazdă numai în temeiul dreptului național, inclusiv anterior aderării Republicii Polone la Uniune, pot fi considerate perioade de ședere legală, în sensul acestei dispoziții, și pot fi luate în considerare la calculul duratei de ședere a cetățeanului Uniunii în scopul dobândirii unui drept de ședere permanent.

5. În prezentele concluzii, vom explica motivele pentru care considerăm că articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 trebuie să fie interpretat în sensul că perioadele de ședere încheiate pe teritoriul unui stat membru gazdă numai în temeiul dreptului național trebuie să fie luate în considerare la calculul duratei șederii cetățeanului Uniunii în scopul

1 — Limba originală: franceza.

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 L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56, rectificare în JO 2004, L 229, p. 35, și în JO 2005, L 197, p. 34).

dobândirii unui drept de ședere permanentă pe acest teritoriu.

6. Vom propune de asemenea Curții să declare că astfel de perioade de ședere încheiate anterior aderării statului de origine al cetățeanului Uniunii la Uniune trebuie, în egală măsură, să fie luate în considerare în scopul dobândirii unui asemenea drept.

**I — Cadrul juridic**

A — *Directiva 2004/38*

7. Directiva 2004/38 a reunit și a simplificat legislația Uniunii privind dreptul cetățenilor la liberă circulație și ședere pe teritoriul Uniunii. Aceasta instituie un sistem pe trei niveluri, fiecare nivel depinzând de durata șederii pe teritoriul statului membru gazdă.

8. În ceea ce privește primul nivel, articolul 6 alineatul (1) din această directivă prevede că un cetățean al Uniunii are dreptul de ședere pe teritoriul unui stat membru gazdă pentru 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.

9. Referitor la al doilea nivel, care corespunde unei durate de ședere mai mare de trei luni pe teritoriul statului membru gazdă, legiuitorul Uniunii a prevăzut supunerea acestei șederi unor anumite condiții.

10. Astfel, articolul 7 alineatul (1) literele (a)-(b) din directivă prevede:

„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 litera (a), (b) sau (c)."

11. În ceea ce privește al treilea nivel, capitolul IV din Directiva 2004/38, fără îndoială unul dintre cele mai inovatoare, instituie un drept de ședere permanentă, nesupus condițiilor prevăzute la articolul 7 din această directivă, în favoarea cetățenilor Uniunii care și-au avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani [3].

3 — Articolul 16 alineatul (1) din directiva menționată.

12. În sfârșit, trebuie menționat că, potrivit articolului 37 din Directiva 2004/38, dispozițiile acesteia nu aduc atingere actelor cu putere de lege și actelor administrative ale unui stat membru care cuprind dispoziții mai favorabile persoanelor la care se referă prezenta directivă.

B — *Dreptul național*

13. Legea privind libera circulație a cetățenilor Uniunii (Freizügigkeitsgesetz/EU) din 30 iulie 2004 [4] transpune în ordinea juridică germană Directiva 2004/38. În special, articolul 2 alineatul (1) din FreizügG/EU prevede că cetățenii Uniunii care beneficiază de dreptul la liberă circulație, precum și membrii familiilor acestora au dreptul de intrare și de ședere pe teritoriul federal în conformitate cu dispozițiile FreizügG/EU.

14. Potrivit articolului 2 alineatul (2) din FreizügG/EU, beneficiază de dreptul la liberă circulație, în baza dreptului Uniunii, cetățenii Uniunii care nu desfășoară o activitate profesională, în conformitate cu articolul 4 din FreizügG/EU care prevede că cetățenii Uniunii care nu desfășoară o activitate profesională, membrii familiilor acestora și partenerii lor, care îl însoțesc pe cetățeanul Uniunii ori

4 — BGB1. 2004 I, p. 1950, astfel cum a fost modificată prin Legea din 26 februarie 2008 (BGB1. 2008 I, p. 215, denumită în continuare „FreizügG/EU").

se alătură acestuia, beneficiază de dreptul prevăzut la articolul 2 alineatul (1) din FreizügG/EU, dacă dețin o asigurare de sănătate și dispun de resurse suficiente.

15. Pe de altă parte, articolul 4a din FreizügG/EU prevede că cetățenii Uniunii, membrii familiilor acestora și partenerii lor care au avut reședința legală pe teritoriul federal în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani dobândesc, indiferent de îndeplinirea condițiilor prevăzute la articolul 2 alineatul (2), dreptul de intrare și de ședere.

**II — Situația de fapt din acțiunile principale**

A — *În cauza C-424/10*

16. Cauza C-424/10 îl privește pe domnul Ziolkowski, resortisant polonez. Acesta din urmă s-a născut în Polonia în 1977 și a sosit în Germania în luna septembrie a anului 1989, însoțit de mama sa și de fratele său. Acesta a urmat, printre altele, cursurile unei școli profesionale. În 1994, a obținut un permis de muncă necondiționat pe perioadă nedeterminată. Domnul Ziolkowski și-a întrerupt perioada de ucenicie. Ulterior, el a încercat, fără succes, să înființeze o întreprindere de curățenie. Încă de la sosirea sa pe teritoriul german, acesta beneficiază de ajutor social.

17. Instanța de trimitere menționează că domnul Ziolkowski a obținut un titlu de ședere pentru motive umanitare pentru perioada cuprinsă între iulie 1991 și aprilie 2006.

18. În luna iulie 2005, domnul Ziolkowski a solicitat prelungirea permisului său de ședere sau, dacă era cazul, eliberarea unui permis de ședere în temeiul dreptului Uniunii.

19. Land Berlin i-a acordat, în luna octombrie 2005, un permis de ședere pentru motive umanitare valabil până în luna aprilie 2006. Acesta i-a comunicat că permisul nu va fi prelungit după acea dată în cazul în care domnul Ziolkowski ar fi în continuare dependent de ajutoare sociale.

20. Printr-o decizie din 22 martie 2006, în urma unei noi cereri a domnului Ziolkowski, Land Berlin a refuzat să îi prelungească permisul de ședere pentru motivul că acesta nu mai îndeplinea condițiile prevăzute de FreizügG/EU, întrucât nu avea un loc de muncă și nu era în măsură să dovedească faptul că dispunea de resurse proprii suficiente. Domnul Ziolkowski a fost apoi informat că făcea obiectul unei măsuri de expulzare în Polonia.

Domnul Ziolkowski a formulat o contestație împotriva acestei decizii în fața Land Berlin, care nu s-a pronunțat încă.

21. În urma acțiunii introduse de domnul Ziolkowski, Verwaltungsgericht (Tribunalul administrativ) a admis cererea acestuia de a obține un drept de ședere permanentă, pentru motivul că articolul 16 din Directiva 2004/38 recunoaște acest drept fiecărui cetățean al Uniunii care a avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade de cinci ani, fără să fie necesară verificarea caracterului suficient al resurselor sale.

22. Land Berlin a formulat apel împotriva acestei decizii în fața Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg [Tribunalul Administrativ Superior al Landurilor Berlin și Brandenburg] (Germania), care, prin hotărârea din 28 aprilie 2009, a modificat decizia menționată. Potrivit acestui tribunal, deși este adevărat că domnul Ziolkowski locuiește de peste cinci ani pe teritoriul federal, nu este mai puțin adevărat că numai o ședere întemeiată pe dreptul Uniunii poate fi considerată legală și că pot fi luate în considerare doar perioadele în care statul de origine a avut calitatea de membru al Uniunii Europene.

23. Domnul Ziolkowski a formulat un recurs împotriva acestei hotărâri în fața instanței de trimitere și cere să îi fie recunoscut un drept de ședere permanentă.

B — *În cauza C-425/10*

24. Cauza C-425/10 o privește pe doamna Szeja, născută în 1960, resortisant polonez, sosită în Germania în 1988, precum și pe cei doi copii ai săi născuți pe teritoriul german în 1994 și în 1996. Tatăl lor trăiește separat, însă beneficiază de încredințarea copiilor în comun cu mama acestora.

25. Doamna Szeja a dobândit un drept de ședere din mai 1990 până în octombrie 2005 pentru motive umanitare. Cei doi copii au dobândit și ei titluri de ședere corespunzătoare celui dobândit de mama lor.

26. În luna august 2005, doamna Szeja, precum și copiii ei au solicitat prelungirea permiselor lor de ședere sau, dacă era cazul, acordarea unui drept de ședere permanentă în temeiul dreptului Uniunii.

27. Land Berlin a respins, prin deciziile din 26 octombrie 2005, aceste cereri, motivând că aceștia nu își puteau asigura subzistența și a amenințat-o pe doamna Szeja și pe copiii săi cu expulzarea în Polonia.

28. Aceștia din urmă au formulat contestații împotriva deciziilor menționate, care au fost respinse. În continuare, ei au inițiat o procedură în fața Verwaltungsgerich cu scopul de a le fi recunoscut un drept de ședere permanentă în baza Directivei 2004/38. În ianuarie 2007, această instanță le-a admis cererile, considerând că articolul 16 din această directivă acordă fiecărui cetățean al Uniunii care

a avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade de cinci ani un drept de ședere permanentă, fără să fie necesară verificarea caracterului suficient al resurselor sale.

29. Land Berlin a formulat apel împotriva acestei decizii în fața Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, care a modificat hotărârea pronunțată în primă instanță prin hotărârea din 28 aprilie 2009.

30. Doamna Szeja și copiii săi au formulat un recurs împotriva acestei hotărâri în fața Bundesverwaltungsgericht.

31. Trebuie adăugat, în plus, că, în urma unei petiții inițiate de Camera Deputaților din Berlin, reclamanta și copiii săi au dobândit în noiembrie 2006 permise de ședere pe o perioadă limitată pentru motive umanitare, care, de atunci, au fost prelungite la fiecare șase luni.

## III — Întrebările preliminare

32. Bundesverwaltungsgericht are îndoieli în ceea ce privește interpretarea care ar trebui dată articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38. Acesta a decis, așadar, să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 16 alineatul (1) prima teză din Directiva 2004/38[…] trebuie interpretat în sensul că acesta conferă unui cetățean al Uniunii care, în cursul unei perioade mai mari de cinci ani, are reședința legală, numai în temeiul dreptului național, pe teritoriul unui stat membru, dar care nu a îndeplinit în această perioadă și condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din [această directivă], un drept de ședere permanentă pe teritoriul acestui stat membru?

2) La aprecierea șederii legale, în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38[…], trebuie luate în considerare și perioadele de ședere ale cetățeanului Uniunii pe teritoriul statului membru gazdă anterioare aderării statului membru de origine al acestuia la Uniune […]?”

## IV — Analiza noastră

33. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 trebuie interpretat în sensul că perioadele de ședere încheiate pe teritoriul statului membru gazdă numai în

temeiul dreptului național pot fi luate în considerare la calculul duratei de ședere a unui cetățean al Uniunii în scopul dobândirii unui drept de ședere permanentă.

34. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită Curții, în esență, să stabilească dacă asemenea perioade de ședere încheiate de un cetățean al Uniunii anterior aderării statului membru de origine al acestuia la Uniune trebuie luate în calcul în scopul dobândirii acestui drept.

A — *Cu privire la luarea în considerare a perioadelor de ședere încheiate numai în temeiul dreptului național al statului membru gazdă în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă*

35. Articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38 prevede că dobândirea unui drept de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni este supusă anumitor condiții. Pentru a beneficia de acest drept, cetățeanul Uniunii trebuie, printre altele, să fie lucrător care desfășoară activități salariale sau activități independente în statul membru gazdă sau să dispună de suficiente resurse pentru el și pentru membrii familiei sale, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă și să dețină asigurări medicale complete în acest stat.

36. Instanța de trimitere se întreabă dacă, în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă, cetățeanul Uniunii trebuie să fi îndeplinit, în timpul celor cinci ani de ședere neîntreruptă anteriori dobândirii acestui drept, una dintre condițiile enumerate la articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38 sau dacă este suficient ca, în această perioadă, șederea sa să fi fost legală conform dispozițiilor dreptului național.

37. Guvernul german, Irlanda, guvernul elen, guvernul Regatului Unit, precum și Comisia Europeană consideră că un cetățean al Uniunii nu poate dobândi un drept de ședere permanentă decât dacă a locuit pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade de neîntrerupte de cinci ani și dacă, în timpul acestor cinci ani, acesta a îndeplinit condițiile enunțate de articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38. Cu alte cuvinte, acestea apreciază că șederea unui cetățean al Uniunii care nu îndeplinește aceste condiții nu poate fi considerată o „ședere legală” în sensul articolului 16 alineatul (1) din această directivă.

38. Aceste guverne și Comisia arată, printre altele, faptul că considerentul (17) al directivei prevede că „este necesar […] 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* [5], fără să fi făcut obiectul unei măsuri de expulzare". În opinia acestora, expresia „în conformitate cu condițiile prevăzute de prezenta directivă" vizează condițiile enumerate la articolul 7 alineatul (1) din această directivă și demonstrează că ele trebuie să fie îndeplinite în prealabil de cetățeanul Uniunii în scopul dobândirii unui drept de ședere permanentă.

39. Nu împărtășim această poziție.

40. Curtea a avut deja ocazia să se pronunțe cu privire la domeniul de aplicare al articolului 16 alineatul (1) din directiva menționată, în special cu privire la sensul expresiei *„a avea reședința legală* [6] pe teritoriul statului membru gazdă".

41. Astfel, în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii din 7 octombrie 2010, Lassal [7], Curtea a indicat că perioadele de ședere neîntreruptă de cinci ani încheiate înainte de data transpunerii Directivei 2004/38 conform unor instrumente de drept al Uniunii anterioare acestei date trebuie să fie luate în considerare în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă.

42. Mai recent, în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii din 21 iulie 2011, Dias [8], Curții i s-a solicitat să verifice 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/CEE [9] 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 baza articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38.

43. Curtea a apreciat în acea cauză că o ședere efectuată pe teritoriul statului membru gazdă numai pe baza unui permis de ședere eliberat în mod legal în temeiul dreptului Uniunii, dar fără ca cetățeanul Uniunii să îndeplinească condițiile pentru a beneficia de un drept de ședere, nu poate fi calificată drept „legală" și, prin urmare, nu poate fi luată în considerare în scopul dobândirii unui drept de ședere permanentă [10].

44. Aceasta a explicat că permisul de ședere al doamnei Dias avea numai un caracter declarativ de drepturi și nu unul constitutiv [11]. Deoarece acest permis de ședere nu era susceptibil de a crea drepturi în beneficiul titularului său, în special un drept de ședere, Curtea a apreciat că perioadele încheiate numai pe baza unui asemenea permis nu pot fi

5 — Sublinierea noastră.
6 — *Idem.*
7 — C-162/09, Rep., p. I-9217.
8 — C-325/09, Rep., p. I-6387.
9 — Directiva Consiliului din 15 octombrie 1968 privind desființarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora (JO L 257, p. 13).
10 — Hotărârea Dias, citată anterior (punctul 55).
11 — *Ibidem* (punctele 48-52).

luate în considerare în scopul dobândirii unui drept de ședere permanentă.

45. Hotărârile Lassal și Dias, citate anterior, nu soluționează problema dacă perioadele de ședere încheiate numai în temeiul dreptului național trebuie să fie luate în considerare în scopul dobândirii unui drept de ședere permanentă. Astfel, în prezentele cauze, nu se poate contesta faptul că șederea se baza pe un drept recunoscut de dreptul național. Aspectul de drept în discuție constă în a ști dacă perioadele de ședere efectuate în mod legal în conformitate cu dreptul național pot fi luate în considerare în temeiul dreptului Uniunii atunci când acesta înlocuiește cu o nouă reglementare comună reglementările care existau anterior, indiferent dacă este vorba despre norme ale Uniunii sau despre norme naționale care nu contraveneau dreptului anterior al Uniunii.

46. În această privință, observăm, în primul rând, că însăși Directiva 2004/38 indică, la articolul 37, că dispozițiile pe care le cuprinde nu aduc atingere dispozițiilor naționale mai favorabile.

47. Nu există îndoieli că aceasta este situația unui drept de ședere acordat pentru motive umanitare, fără a fi luat în considerare nivelul resurselor persoanei în cauză.

48. Prin urmare, considerăm că, specificând aceasta, fără a preciza însă că aceste dispoziții naționale mai favorabile ar fi excluse din mecanismul de dobândire a dreptului de ședere permanentă, Directiva 2004/38 le-a validat în realitate, poate că implicit, însă în mod necesar, ca parte din mecanismul menționat.

49. Care ar mai fi utilitatea articolului 37 din directivă dacă ar trebui să fie reținută soluția contrară? Acest articol există pentru că are un sens care nu poate decât să fie în armonie cu finalitatea directivei menționate, după cum vom vedea în continuare.

50. Astfel, în al doilea rând, după cum Curtea a amintit în Hotărârea Lassal, citată anterior, ținând seama de contextul și de obiectivul urmărit prin Directiva 2004/38, dispozițiile acesteia nu pot fi interpretate restrictiv și, în orice caz, nu trebuie să fie lipsite de efect util [12]. Or, nu par să existe îndoieli în privința faptului că finalitatea directivei menționate, astfel cum este exprimată în special în considerentele (3) și (17), este de a ajunge la un sistem axat pe întărirea coeziunii sociale în cadrul căruia dreptul de ședere permanentă apare ca factor-cheie în calitate de element al cetățeniei Uniunii, cetățenie menită să constituie „statutul fundamental al resortisanților din statele membre, dacă aceștia își exercită dreptul la liberă circulație și ședere” [13].

12 — *Ibidem* (punctul 31).

13 — Ase vedea considerentul (3) al Directivei 2004/38.

51. Dorința legiuitorului Uniunii este să se ajungă, pentru cetățenii Uniunii care îndeplinesc condițiile dobândirii acestui drept de ședere permanentă, la o egalitate de tratament aproape totală cu resortisanții naționali [14]. Acesta pornește de la principiul conform căruia, după o perioadă de ședere legală suficient de lungă pe teritoriul statului membru gazdă, cetățeanul Uniunii a dezvoltat legături strânse cu acest stat și a devenit o parte integrantă a societății acestuia [15].

52. Durata șederii cetățeanului Uniunii pe teritoriul statului membru gazdă indică o anumită integrare în acest stat. Cu cât perioada de ședere pe teritoriul statului menționat este mai lungă, cu atât legăturile cu acesta sunt presupuse a fi strânse și integrarea tinde a fi totală, ajungând să îi dea cetățeanului sentimentul că este asimilat unui resortisant național și face parte din societatea statului membru gazdă. Din punctul nostru de vedere nu poate fi contestat faptul că aceasta este situația care se formează când legăturile dintre individ și statul membru gazdă se creează în cadrul relațiilor de solidaritate umană.

53. Curtea a indicat, în Hotărârea Dias, citată anterior, 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 [16].

54. În opinia noastră și astfel cum a observat avocatul general Kokott la punctul 52 din concluziile prezentate în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii McCarthy [17], acest grad de integrare al cetățeanului Uniunii nu depinde de împrejurarea dacă dreptul său de ședere provine din dreptul Uniunii sau din dreptul național.

55. Vom adăuga că, în opinia noastră, gradul de integrare menționat nu depinde nici de situația materială a cetățeanului, după cum ea este sau nu este precară, în condițiile în care această situație a fost luată în considerare și a fost gestionată de statul membru gazdă de-a lungul unei perioade a cărei durată, superioară celei minimale cerute de Directiva 2004/38, a constituit în mod sigur o manifestare a coeziunii sociale.

56. Dacă luăm ca punct de referință situația unui cetățean al Uniunii, de exemplu, francez,

14 — A se vedea pagina 3 din Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora [COM(2001) 257 final, p. 3].

15 — *Ibidem* (p. 18).

16 — A se vedea punctul 64.

17 — Hotărârea din 5 mai 2011 (C-434/09, Rep., p. I-3375).

care a obținut un drept de ședere permanentă în temeiul dreptului Uniunii, care se află pe teritoriul german de la vârsta de doisprezece ani, și-a întemeiat aici o familie și se află în șomaj în circumstanțe identice celor din cauza prezentă, nu vedem cum integrarea acestui cetățean ar fi mai completă decât cea a domnului Ziolkowski, ajuns de asemenea la vârsta de 12 ani pe teritoriul german, unde a urmat o parte din cursurile școlare și unde are, astăzi, un copil care deține cetățenia germană, sau chiar decât cea a doamnei Szeja, care locuiește de mai bine de 20 de ani pe acest teritoriu unde copiii săi s-au născut și au locuit întotdeauna.

57. Am face în acest fel o diferență între acești cetățeni care ar însemna să se considere că unii sunt mai puțin cetățeni ai Uniunii decât alții numai din cauza faptului că au fost primiți înainte ca statele lor de origine să fi aderat la Uniune și chiar dacă această primire a fost cu titlu umanitar, condiție mai favorabilă despre care Directiva 2004/38 ne spune totuși că nu îi este contrară. Aprecierea noastră va fi în mod evident cu totul diferită dacă persoana în discuție ar locui în mod ilegal pe teritoriul statului membru gazdă, ceea ce nu este cazul în prezentele cauze.

58. În final, în acest stadiu, ni se pare util să se ia din nou în considerare articolul 37 din Directiva 2004/38. Astfel, aceasta creează un drept de ședere permanentă inovator care nu exista în textele anterioare. Directiva efectuează, așadar, o transformare a vechiului sistem pentru a-l înlocui cu un text unic cu scopul de a crea un statut unic a cărui finalitate am amintit-o anterior. Făcând aceasta, Directiva 200/38 stabilește normele care se impun statelor membre și care fac ca, odată respectate aceste norme, statele să nu se poată opune recunoașterii dreptului de ședere permanentă. În același timp și ținând seama de scopul urmărit prin articolul 37 care figurează în capitolul VII rezervat dispozițiilor finale, directiva nu împiedică aceste state să prevadă norme proprii mai favorabile, susceptibile să accelereze procesul de integrare și de coeziune socială. Prin urmare, considerăm că acest articol are cu siguranță un sens și o utilitate coerente, în cadrul analizei pe care o propunem, cu finalitatea directivei menționate.

59. În consecință, având în vedere ansamblul considerațiilor prezentate mai sus, suntem de părere că articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 trebuie să fie interpretat în sensul că perioadele de ședere încheiate pe teritoriul statului membru gazdă numai în temeiul dreptului național trebuie să fie luate în considerare la calculul duratei de ședere a cetățeanului Uniunii în scopul dobândirii unui drept de ședere permanentă pe acel teritoriu.

B — *Cu privire la luarea în considerare a perioadelor de ședere încheiate anterior aderării la Uniune a statului de origine al unui cetățean al Uniunii cu scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă*

60. Instanța de trimitere solicită de asemenea să se stabilească dacă perioadele de ședere încheiate de un cetățean al Uniunii anterior aderării la Uniune a statului său de origine trebuie să fie luate în considerare la calculul duratei de ședere cu scopul dobândirii unui drept de ședere permanentă.

61. În Hotărârea Lassal, citată anterior, Curtea a arătat că luarea în considerare a perioadelor de ședere încheiate înainte de data transpunerii Directivei 2004/38 nu are drept consecință atribuirea unui efect retroactiv articolului 16 din această directivă, ci numai acordarea unui efect actual unor situații născute anterior acestei date [18].

62. Curtea a amintit de asemenea, cu această ocazie, că prevederile privind cetățenia Uniunii sunt aplicabile de la intrarea lor în vigoare și că de atunci se poate considera că ele trebuie aplicate efectelor actuale ale situațiilor născute anterior [19].

63. Această concluzie reiese de altfel din Raportul Comisiei către Parlamentul European și către Consiliu din 10 decembrie 2008 privind aplicarea Directivei 2004/38 [20]. Din conținutul acestui raport rezultă că perioadele de ședere dobândite de cetățenii Uniunii anterior aderării statului lor de origine trebuie să fie luate în considerare de statul membru gazdă [21]. Or, amintim că deoarece dispozițiile naționale mai favorabile sunt recunoscute chiar de directivă ca nefiindu-i contrare, nu există niciun motiv de a le împiedica să își producă efectele într-o astfel de situație.

64. Prin urmare, considerăm că articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 trebuie să fie interpretat în sensul că perioadele de ședere încheiate pe teritoriul statului membru gazdă numai în temeiul dreptului național și anterior aderării la Uniune a statului de origine al cetățeanului Uniunii trebuie să fie luate în considerare la calculul duratei de ședere a acestui cetățean cu scopul dobândirii unui drept de ședere permanentă.

18 — Punctul 18.

19 — Punctul 39 și jurisprudența citată. Pentru un raționament similar, a se vedea Hotărârea din 30 noiembrie 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Rec., p I-10497), în care Curtea a admis că un stat membru era ținut să ia în considerare, pentru calculul salarizării cadrelor didactice și a asistenților cu contracte, perioadele de activitate efectuate de acest personal anterior aderării Republicii Austria la Uniunea Europeană (punctele 52-56).

20 — COM(2008) 840 final.

21 — A se vedea pagina 8.

## V — Concluzie

65. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Bundesverwaltungsgericht după cum urmează:

„Articolul 16 alineatul (1) 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 încheiate pe teritoriul statului membru gazdă numai în temeiul dreptului național trebuie să fie luate în considerare la calculul duratei de ședere a unui cetățean al Uniunii Europene cu scopul dobândirii unui drept de ședere permanentă pe acest teritoriu;

— astfel de perioade de ședere încheiate anterior aderării la Uniune a statului de origine al cetățeanului Uniunii trebuie de asemenea să fie luate în considerare la acest calcul cu scopul dobândirii acestui drept."