Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL JEAN RICHARD DE LA TOUR
prezentate la 16 iulie 2020[1]

Cauza C-193/19

A
împotriva
Migrationsverket

[cerere de decizie preliminară formulată de Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu sediul în Malmö, statuând în materie de imigrație, Suedia)]

„Trimitere preliminară – Controale la frontiere, azil și imigrație – Politica privind imigrarea – Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen – Articolul 25 alineatul (1) – Directiva 2003/86/CE – Dreptul la reîntregirea familiei – Condiții de eliberare a unui permis de ședere – Articolul 5 alineatul (2) – Obligația de a prezenta un document de călătorie – Legislație națională prin care se impune ca identitatea solicitantului să fie stabilită în mod clar – Practică națională prin care se solicită, în acest scop, prezentarea unui pașaport valabil pentru perioada permisului de ședere – Cerere de reînnoire a unui permis de ședere formulată de un membru de familie care se află deja pe teritoriul național – Membru de familie care face obiectul unei alerte emise în Sistemul de Informații Schengen (SIS) în scopul de a i se refuza intrarea – Refuz de reînnoire a permisului de ședere pentru motivul că identitatea nu este stabilită în mod clar – Admisibilitate”

I. Introducere

1. Un stat membru poate condiționa reînnoirea unui permis de ședere eliberat unui resortisant al unei țări terțe în scopul reîntregirii familiei de stabilirea cu certitudine de către acesta din urmă a identității sale prin prezentarea unui pașaport valabil pentru perioada permisului de ședere?

2. Acesta este în esență obiectul întrebărilor preliminare adresate Curții de Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu sediul în Malmö, statuând în materie de imigrație).

3. Aceste întrebări se înscriu în cadrul unui litigiu între A, un resortisant gambian, pe de o parte, și Migrationsverket (Oficiul pentru Migrație, Suedia), pe de altă parte, acesta din urmă refuzând reînnoirea permisului de ședere al lui A pentru motivul că identitatea sa nu a putut fi stabilită cu certitudine. Această decizie a fost adoptată într-un context special, întrucât persoana în cauză a făcut obiectul unei alerte emise în Sistemul de Informații Schengen (SIS) în scopul de a i se refuza intrarea de către autoritățile norvegiene, în special din cauza multiplelor identități de împrumut pe care le-a utilizat pe baza unor pașapoarte falsificate.

1 Limba originală: franceza.

4. Această cauză este o ocazie pentru Curte să se pronunțe cu privire la natura și la întinderea cerințelor pe care le impune dreptul Uniunii în ceea ce privește dovada identității unui resortisant al unei țări terțe care solicită, de pe teritoriul statului membru pe care se află, reînnoirea unui permis de ședere în scopul reîntregirii familiei, în condițiile în care face obiectul unei alerte emise în SIS în scopul refuzării intrării în spațiul Schengen.

5. Într-o primă etapă a concluziilor noastre, vom propune Curții să declare că articolul 25 alineatul (1) din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen [2], a cărui interpretare este solicitată de instanța de trimitere, nu se opune unei decizii prin care un stat contractant [3] acceptă reînnoirea permisului de ședere al resortisantului unei țări terțe în legătură cu care există o alertă în SIS în vederea non-admisiei și aceasta chiar dacă identitatea acestuia din urmă nu poate fi stabilită cu certitudine. Vom prezenta totuși motivele pentru care o asemenea decizie trebuie precedată de consultarea statului contractant care a emis alerta în legătură cu această persoană și trebuie să se întemeieze pe un motiv serios.

6. Într-o a doua etapă a concluziilor noastre și pentru a da un răspuns util instanței de trimitere, vom propune Curții să se pronunțe cu privire la dispozițiile prevăzute de Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei [4].

7. Mai întâi, vom explica faptul că condițiile prevăzute la articolul 5 alineatul (2) din această directivă nu se opun unei legislații naționale precum cea în discuție, care impune, în vederea examinării unei cereri de eliberare a unui permis de ședere, ca resortisantul unei țări terțe să își stabilească identitatea cu certitudine prin anexarea copiei certificate a unui pașaport valabil pentru perioada permisului de ședere solicitat. În continuare, ne vom concentra analiza pe respectarea a două principii care guvernează examinarea unei cereri de reîntregire a familiei în sensul Directivei 2003/86, și anume acela de a efectua o examinare individualizată a cererii și acela de a garanta dreptul la respectarea vieții de familie a membrului de familie în cauză. Vom concluziona, în sfârșit, că, în ipoteza în care acesta din urmă nu reușește să anexeze la cererea sa documentul de călătorie solicitat, autoritatea națională competentă nu poate respinge cererea respectivă doar pentru acest motiv. Vom explica faptul că acea autoritate este, înainte de toate, obligată să efectueze o examinare individualizată a cererii, ținând seama printre altele de motivele pentru care acest document nu poate fi prezentat și de cooperarea de care membrul de familie în cauză dă dovadă pentru a stabili, fără niciun echivoc, identitatea sa prin orice alt mijloc adecvat.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2003/86

8. Directiva 2003/86 stabilește condițiile în care se exercită dreptul la reîntregirea familiei pe care îl au resortisanții țărilor terțe care au reședința în mod legal pe teritoriul statelor membre.

2 Convenția din 14 iunie 1985 dintre guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnată la Schengen la 19 iunie 1990 și intrată în vigoare la 26 martie 1995 (JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183, denumită în continuare „CAAS”).

3 Utilizăm aici expresia reținută de Curte în Hotărârea din 16 ianuarie 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

4 JO 2003, L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164.

9. În cadrul capitolului III din această directivă, referitor la depunerea și la examinarea cererilor de acordare a unui permis de ședere, articolul 5 alineatele (1)-(3) prevede:

„(1) Statele membre stabilesc dacă, în scopul exercitării dreptului la reîntregirea familiei, o cerere de intrare și de ședere trebuie depusă pe lângă autoritățile competente ale statului membru în cauză fie de către susținătorul reîntregirii[5], fie de către membrii familiei.

(2) Cererea este însoțită de documente justificative care dovedesc legăturile de familie și respectarea condițiilor prevăzute la articolele 4 și 6 și, după caz, la articolele 7 și 8, precum și de copii certificate ale documentelor de călătorie ale membrilor familiei.

După caz, pentru a obține dovada existenței legăturilor de familie, statele membre pot organiza interviuri cu susținătorul reîntregirii și cu membrii familiei sale și orice alte cercetări pe care le consideră necesare.

[…]

(3) Cererea este depusă și examinată când membrii familiei au reședința în afara teritoriului statului membru în care își are reședința susținătorul reîntregirii.

Prin derogare, un stat membru poate accepta, în cazuri adecvate, ca o cerere să fie depusă când membrii familiei se află deja pe teritoriul său.”

10. În cadrul capitolului VII din Directiva 2003/86, referitor la sancțiuni și căi de atac, articolul 16 alineatele (2) și (4) prevede:

„(2) De asemenea, statele membre pot respinge o cerere de intrare și de ședere în scopul reîntregirii familiei sau pot retrage permisul de ședere al unui membru al familiei sau pot refuza reînnoirea acestuia, în cazul în care se constată că:

(a) au fost utilizate informații false sau mincinoase sau documente false sau falsificate sau că s-a recurs la fraudă sau la alte mijloace ilegale;

[…]

(4) Statele membre pot efectua controale specifice atunci când există suspiciuni întemeiate de fraudă sau de căsătorie, parteneriat sau adopție de conveniență, astfel cum sunt definite la alineatul (2). De asemenea, se pot efectua controale specifice cu ocazia reînnoirii permisului de ședere al membrilor familiei.”

11. În sfârșit, articolul 17 din Directiva 2003/86 are următorul conținut:

„Statele membre țin seama în mod adecvat de natura și soliditatea legăturilor de familie ale persoanei și de durata rezidenței sale în statul membru, precum și de existența unor legături familiale, culturale sau sociale cu țara de origine, în cazul respingerii unei cereri, al retragerii sau al refuzului de reînnoire al permisului de ședere, precum și în cazul luării unei măsuri de îndepărtare a susținătorului reîntregirii sau a membrilor familiei sale.”

5 Potrivit articolului 2 litera (c) din directiva menționată, „susținător al reîntregirii” înseamnă un resortisant al unei țări terțe care are reședința în mod legal într-un stat membru și care solicită reîntregirea familiei sau ai cărui membri de familie solicită reîntregirea.

2. Acquis-ul Schengen

a) CAAS

12. Articolul 25 din CAAS, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 265/2010[6], prevede:

„(1) În cazul în care un stat membru intenționează să elibereze un permis de ședere, acesta efectuează în mod sistematic o căutare în [SIS]. În cazul în care un stat membru intenționează să elibereze un permis de ședere unui străin care face obiectul unei alerte emise în scopul de a i se refuza intrarea, acesta consultă mai întâi statul membru care a emis alerta și ține cont de interesele sale; permisul de ședere se eliberează numai pentru motive serioase, cu precădere pentru motive umanitare, sau ca urmare a unor angajamente internaționale.

În cazul eliberării unui permis de ședere, statul membru care a emis alerta o retrage, dar poate include numele străinului respectiv pe lista sa națională de alerte.

[…]

(2) În cazul în care rezultă că s-a făcut o alertare pentru a refuza intrarea unui străin care posedă un permis de ședere valabil, eliberat de către una dintre părțile contractante, partea contractantă care a făcut alertarea se consultă cu partea care a eliberat permisul de ședere pentru a stabili dacă există suficiente motive pentru retragerea permisului de ședere.

În cazul în care permisul de ședere nu este retras, partea contractantă care a făcut alertarea o retrage, dar poate înscrie, cu toate acestea, numele respectivului străin pe lista alertărilor pe plan național.

[…]”

13. Articolul 96 din CAAS are următorul cuprins:

„(1) Datele cu privire la străinii în legătură cu care s-a emis o alertare în vederea non-admisiei se vor introduce în temeiul unei alerte naționale rezultând din hotărâri luate de autoritățile administrative sau instanțele judecătorești competente, în conformitate cu normele de procedură prevăzute de dreptul intern.

(2) Hotărârile pot avea la bază o amenințare la adresa ordinii publice, a securității publice sau a securității naționale pe care o poate reprezenta prezența unui străin pe teritoriul național.

Această situație poate apărea în special în cazul:

(a) unui străin care a fost condamnat pentru o infracțiune care atrage o pedeapsă privativă de libertate de cel puțin un an;

[…]

6 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 25 martie 2010 de modificare a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen și a Regulamentului (CE) nr. 562/2006 în ceea ce privește circulația persoanelor care dețin o viză de lungă ședere (JO 2010, L 85, p. 1). Ulterior, articolul 25 din CAAS a fost abrogat și înlocuit prin articolele 27-30 din Regulamentul (UE) 2018/1861 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 noiembrie 2018 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen (SIS) în domeniul verificărilor la frontiere, de modificare a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen și de modificare și abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1987/2006 (JO 2018, L 312, p. 14).

(3) Hotărârile se pot baza și pe faptul că străinul a fost supus unor măsuri vizând deportarea, refuzul de intrare sau expulzarea care nu au fost abrogate sau suspendate, inclusiv sau însoțite de interzicerea intrării sau, după cum este cazul, interzicerea dreptului de ședere, ca urmare a nerespectării reglementărilor interne cu privire la intrarea sau șederea străinilor."

14. Articolul 134 din CAAS prevede:

„Dispozițiile prezentei convenții se aplică numai în măsura în care ele sunt compatibile cu legislația [Uniunii]."

b) Regulamentul (CE) nr. 562/2006

15. Articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen)[7], astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013[8], prevede:

„Pentru șederile preconizate pe teritoriul statelor membre pentru o perioadă de maximum 90 de zile în orice perioadă de 180 de zile, ceea ce implică luarea în considerare a ultimei perioade de 180 de zile precedente fiecărei zile de ședere, condițiile de intrare pentru resortisanții țărilor terțe sunt următoarele:

(a) să fie în posesia unui document de călătorie valabil care să permită titularului să treacă frontiera […];

[…]

(d) să nu fie o persoană pentru care s-a dat o alarmă în cadrul SIS în scopul refuzului intrării;

(e) să nu fie considerat o amenințare pentru ordinea publică, siguranța internă, sănătatea publică sau relațiile internaționale ale unuia din statele membre și, în special, să nu fie semnalat ca inadmisibil în bazele de date ale statelor membre pentru motivele enumerate anterior."

B. Dreptul suedez

16. Utlänningslagen (Legea privind străinii) din 29 septembrie 2005[9] prevede în capitolul 2 articolul 1:

„Un străin care intră sau are reședința în Suedia trebuie să dețină un pașaport."

7 JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5.

8 JO 2013, L 182, p. 1, denumit în continuare „CFS". Acest regulament a fost abrogat la 12 aprilie 2016 prin Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1). Decizia de trimitere nu precizează data la care persoana în cauză a depus cererea de reînnoire a permisului de ședere, astfel încât există o îndoială cu privire la regulamentul aplicabil *ratione temporis*. În prezentele concluzii, vom examina dispozițiile prevăzute de CFS, în versiunea rezultată din Regulamentul nr. 562/2006, cu modificările ulterioare, în măsura în care instanța de trimitere se referă în mod expres la acest regulament în decizia de trimitere. Cu toate acestea, ținem să precizăm că articolul 5 alineatul (1) litera (a) din regulamentul menționat, a cărui interpretare este solicitată în prezenta cauză, figurează în termeni identici la articolul 6 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul 2016/399.

9 SFS 2005, nr. 716.

17. Capitolul 5 articolul 3 din această lege prevede:

„Permisul de ședere se eliberează, sub rezerva dispozițiilor articolelor 17-17b:

1. oricărui resortisant străin al cărui soț sau partener cu care locuiește este rezident sau i s-a eliberat un permis de ședere în Suedia,

[…]”

18. Potrivit capitolului 5 articolul 16 primul paragraf din legea menționată:

„Un străin căruia, în temeiul articolului 8, i s-a acordat un permis de ședere temporară pe baza legăturilor de familie poate obține un nou permis de ședere temporară sau permanentă pentru acest motiv numai în cazul în care legăturile respective continuă.”

19. Capitolul 5 articolul 17a primul și al doilea paragraf din Legea privind străinii prevede:

„În situațiile prevăzute la articolul 3, eliberarea unui permis de ședere poate fi refuzată:

1. în cazul în care au fost comunicate informații inexacte în mod deliberat sau în cazul în care au fost ascunse circumstanțe în mod deliberat, elemente esențiale pentru obținerea permisului de ședere [sau]

2. în cazul adopției, al căsătoriei sau al concubinajului străinului numai în scopul de a beneficia de dreptul la un permis de ședere sau

3. în cazul în care străinul reprezintă o amenințare la adresa ordinii publice sau a securității publice.

De asemenea, se poate refuza eliberarea unui permis de ședere în situațiile prevăzute la articolul 3 primul paragraf punctul 1 și punctul 2 litera b) în cazul în care:

1. soții sau concubinii nu trăiesc în cuplu sau nu urmăresc să trăiască în cuplu [sau]

2. persoana cu care este invocată o legătură sau străinul care solicită un permis de ședere este deja căsătorit sau trăiește în concubinaj cu o altă persoană sau

3. unul dintre soți sau concubini are mai puțin de 18 ani.”

III. Litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

20. A este un resortisant gambian [10] care locuiește în Suedia. El a obținut un permis de ședere temporară pentru a se alătura soției sale de cetățenie suedeză la o dată care nu este precizată în decizia de trimitere. Cererea respectivă a fost aprobată înaintea intrării persoanei în cauză în Suedia. Instanța de trimitere subliniază că este rezonabil să se aprecieze că, la acel moment, autoritățile naționale competente au considerat că identitatea persoanei în cauză era dovedită și că pașaportul acesteia îndeplinea cerințele impuse de legislația suedeză.

10 Resortisanții gambieni trebuie să dețină o viză la trecerea frontierelor externe ale statelor membre, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 539/2001 al Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerați de această obligație (JO 2001, L 81, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 97).

A. Examinarea cererii de reînnoire a permisului de ședere de către Oficiul pentru Migrație

21. A a depus la Oficiul pentru Migrație o cerere de reînnoire a permisului său de ședere la o dată care nu este precizată în decizia de trimitere. Potrivit instanței de trimitere, Oficiul pentru Migrație a respins această cerere (denumită în continuare „decizia în litigiu”) în special pentru motivul că identitatea sa nu fusese dovedită [11].

22. Cu ocazia examinării acestei cereri, Oficiul pentru Migrație a fost informat de poliția norvegiană că persoana în cauză utilizase, în Norvegia, mai multe identități împrumutate, și anume, mai întâi, identitatea lui B, cetățean gambian, născut la 18 august 1975 (potrivit unui pașaport fals), ulterior identitatea lui C, un solicitant de azil fără pașaport, născut la 12 decembrie 1982, și, în sfârșit, identitatea lui D, născut la 8 august 1980, cetățean gambian (potrivit unui alt pașaport descoperit în cursul unei percheziții). Sub această din urmă identitate, persoana în cauză ar fi fost condamnată la o pedeapsă privativă de libertate de 120 de zile în Norvegia din cauza săvârșirii unei infracțiuni în legătură cu deținerea și vânzarea de produse stupefiante (cocaină). Tot sub această din urmă identitate, persoana în cauză ar fi făcut obiectul unei decizii de îndepărtare de pe teritoriul norvegian, însoțită de o interdicție definitivă de intrare pe teritoriu, precum și de o alertă în SIS. Acest sistem ar identifica persoana în cauză sub numele de D, născut la 8 august 1980 și având cetățenie gambiană.

23. Din decizia de trimitere reiese că, sub această din urmă identitate și în timp ce se afla la Dakar (Senegal), persoana în cauză ar fi depus o cerere de acordare a unui permis de ședere care a fost examinată de autoritățile suedeze. Această cerere ar fi fost respinsă pentru motivul că se întemeia pe o căsătorie de conveniență.

B. Acțiunea introdusă la instanța de trimitere

24. În decizia de trimitere, Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu sediul în Malmö, statuând în materie de imigrație) ridică problema cerințelor stabilite de dreptul Uniunii privind stabilirea identității unui resortisant al unei țări terțe care introduce, în timp ce se află deja pe teritoriul național, o cerere de acordare a unui permis de ședere care nu se întemeiază nici pe motive de protecție, nici pe motive umanitare.

25. În primul rând, instanța de trimitere explică faptul că, în conformitate cu legislația suedeză, eliberarea unui asemenea permis de ședere presupune ca identitatea resortisantului unei țări terțe să fie stabilită în mod clar, ceea ce ar implica, în practică, prezentarea unui pașaport valabil pentru perioada permisului de ședere. Legea privind străinii nu ar conține alte obligații decât aceea de a deține un pașaport. Instanța de trimitere subliniază totuși că există o excepție de la această regulă în ceea ce privește cererile formulate de resortisanți ai unor țări terțe a căror țară de origine nu eliberează documente de stare civilă acceptabile.

26. În al doilea rând, instanța de trimitere face referire la jurisprudența națională pentru a ilustra îndoielile legate de interpretarea dreptului Uniunii.

27. Într-o primă etapă, Migrationsöverdomstolen (Curtea Superioară pentru Imigrație, Suedia) ar fi statuat, în Hotărârea nr. MIG 2011:11 din 12 mai 2011, că, în ceea ce privește eliberarea unui permis de ședere temporară pe baza unei legături cu Regatul Suediei (de exemplu, în scopul reîntregirii familiei sau pentru studii or desfășurarea unei activități profesionale), ar fi necesar să se ceară ca identitatea resortisantului unei țări terțe să fie dovedită în mod clar pentru a fi îndeplinite angajamentele prevăzute în cadrul CAAS și al CFS.

11 Decizia de trimitere nu indică data la care a intervenit decizia în litigiu.

28. Într-o a doua etapă, Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu sediul la Stockholm, statuând în materie de imigrație, Suedia) ar fi considerat că dispozițiile prevăzute la articolul 16f din lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (Legea privind restricțiile provizorii ale posibilității de a obține un permis de ședere în Suedia)[12] din 22 iunie 2016 sunt contrare dispozițiilor CAAS și CFS în măsura în care ele ar permite acordarea unui permis de ședere chiar dacă identitatea resortisantului unei țări terțe este neclară și acesta nu poate stabili în mod plauzibil identitatea pe care a declarat-o.

29. Într-o a treia și ultimă etapă, Migrationsöverdomstolen (Curtea Superioară pentru Imigrație) ar fi statuat că principiile stabilite în Hotărârea nr. MIG 2011:11 din 12 mai 2011 s-ar referi doar la cererile de acordare a unui permis de ședere adresate de resortisanții unor țări terțe în timp ce se află în afara spațiului Schengen. În plus, aceasta ar fi infirmat hotărârea pronunțată de Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu sediul la Stockholm, statuând în materie de imigrație), citată la punctul anterior din prezentele concluzii, și ar fi permis nivelul mai redus al probei prevăzut la articolul 16f din Legea privind restricțiile provizorii. Astfel, ar fi posibil să se elibereze un permis de ședere pentru studii corespunzătoarele celui de al doilea ciclu de învățământ secundar unui resortisant al unei țări terțe care se află deja pe teritoriul național, chiar dacă identitatea sa este neclară și acesta nu poate stabili în mod plauzibil identitatea pe care a declarat-o.

30. În acest context, instanța de trimitere ridică problema dacă dreptul Uniunii și în special dispozițiile CAAS și ale CFS impun ca resortisantul unei țări terțe să își stabilească identitatea în mod clar atunci când depune, în timp ce se află deja pe teritoriul național, o cerere de acordare a unui permis de ședere care nu se întemeiază nici pe motive de protecție, nici pe motive umanitare.

C. Întrebările preliminare

31. Ținând seama de considerațiile prezentate mai sus, Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu sediul în Malmö, statuând în materie de imigrație) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dispozițiile [CAAS], în special dispozițiile privind consultarea sistematică a [SIS], și ale [CFS], în special cerința de a deține un pașaport valabil prevăzută în cuprinsul său, constituie obstacole în calea acordării permiselor de ședere pe baza unor cereri care au fost depuse în Suedia și care nu sunt întemeiate pe motive de protecție sau pe motive umanitare, atunci când identitatea este neclară?

2) În cazul unui răspuns afirmativ, stabilirea identității poate face obiectul unor excepții în temeiul reglementării naționale sau al jurisprudenței naționale?

3) În cazul unui răspuns negativ la [a doua întrebare], ce excepții permite eventual dreptul Uniunii?”

32. A, Oficiul pentru Migrație, guvernele suedez, neerlandez și polonez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise.

33. În urma anulării ședinței prevăzute la 18 martie 2020, s-a decis, în acord cu judecătorul raportor, să se adreseze, în temeiul articolului 62 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, întrebări la care A, Oficiul pentru Migrație, precum și guvernul suedez și Comisia au răspuns în scris în termenul stabilit.

12 SFS 2016, nr. 752, denumită în continuare „Legea privind restricțiile provizorii”.

IV. Analiză

34. Înainte de a proceda la examinarea întrebărilor preliminare, considerăm că este util să facem câteva observații introductive.

A. Observații introductive

35. Prima observație privește obiectul întrebărilor preliminare adresate de instanța de trimitere.

36. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență Curții să stabilească dacă dispozițiile CAAS sau ale CFS se opun ca un stat membru să elibereze unui resortisant al unei țări terțe care solicită, de pe teritoriul statului membru pe care se află, un permis de ședere care nu se întemeiază nici pe motive de protecție, nici pe motive umanitare, în condițiile în care nu își dovedește identitatea cu certitudine. Instanța de trimitere urmărește eventual să afle în ce măsură un stat membru poate deroga de la principiul potrivit căruia identitatea trebuie stabilită (a doua întrebare) și dacă dreptul Uniunii poate permite excepții de la acest principiu (a treia întrebare).

37. Astfel cum reiese din decizia de trimitere, aceste întrebări reprezintă esența unei dezbateri jurisprudențiale în Suedia. Astfel, este interesant să se arate că această cerere de decizie preliminată prezintă similarități puternice cu cea formulată la 10 august 2018 de Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu sediul în Göteborg, statuând în materie de imigrație) și retrasă câteva săptămâni mai târziu [13]. Acea cerere privea în esență conformitatea cu CAAS și cu CFS a dispozițiilor prevăzute la articolul 16f din Legea privind restricțiile provizorii, care atenuează cerințele referitoare la proba identității unui resortisant al unei țări terțe care dorește să urmeze studii corespunzătoarele celui de al doilea ciclu de învățământ secundar în termenii prezentați la punctele 28 și 29 din prezentele concluzii [14].

38. Desigur, prezenta trimitere preliminară se distinge de precedenta, întrucât privește admisibilitatea normei de drept comun care impune, dimpotrivă, ca identitatea solicitantului unui permis de ședere să fie stabilită în mod clar prin prezentarea, în practică, a unui pașaport valabil pentru perioada permisului de ședere. Totuși, aceste două cauze privesc interpretarea dispozițiilor relevante ale dreptului Uniunii în ceea ce privește nivelul de probă necesar pentru stabilirea identității unui resortisant al unei țări terțe care depune, de pe teritoriul statului membru pe care are reședința, o cerere de acordare a unui permis de ședere (cauza C-526/18) sau de reînnoire a acestuia (cauza C-193/19).

39. Dincolo de contextul în care se înscrie prezenta cauză, amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, Curtea nu este competentă să formuleze o opinie consultativă cu privire la probleme generale sau ipotetice, ci să interpreteze o normă a Uniunii pentru a răspunde unei nevoi inerente soluționării efective a litigiului [15]. Prin urmare, ne vom concentra analiza pe situația unui resortisant al unei țări terțe care, la fel ca A, face obiectul unei alerte emise în SIS în scopul de a i se refuza intrarea în spațiul Schengen și solicită reînnoirea permisului său de ședere în scopul reîntregirii familiei.

13 Ordonanța de radiere a președintelui Curții din 23 octombrie 2018, AA (C-526/18, nepublicată, EU:C:2018:894).

14 Întrebările erau formulate astfel: „1. Dispozițiile [CAAS] sau ale [CFS] se opun unor norme naționale precum cele care figurează la articolul 16f din Legea [privind restricțiile provizorii], care prevăd că unui resortisant al unei țări terțe aflat în țară i se poate elibera un permis de ședere pentru studii corespunzătoare celui de-al doilea ciclu de învățământ secundar chiar dacă identitatea străinului menționat este incertă, iar acesta nu poate stabili în mod plauzibil identitatea pe care a declarat-o? 2. În cazul în care se apreciază că, într-o asemenea situație, acquis-ul Schengen include o cerință potrivit căreia identitatea trebuie să fie stabilită cu certitudine sau în mod plauzibil, dispozițiile Directivei [2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2008, L 348, p. 98)] sau ale unui alt instrument de drept al Uniunii pot fi interpretate în sensul că autorizează o derogare de la cerința menționată în materia identității?”

15 Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții (C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 28 și jurisprudența citată).

40. A doua observație privește întinderea clarificărilor furnizate de instanța de trimitere și a răspunsurilor formulate de părți la întrebările adresate de Curte.

41. Din aceste clarificări și din răspunsurile respective rezultă că situația personală a lui A și în special legăturile de familie pe care le are acesta din urmă în Suedia au evoluat în mare măsură de la adoptarea deciziei în litigiu. Ținând seama de repartizarea sarcinilor între Curte și instanța de trimitere, este evident, în scopul concluziilor, că A, la data adoptării acestei decizii, solicita reînnoirea permisului său de ședere în scopul reîntregirii familiei cu o resortisantă suedeză, astfel cum se constatată în mod expres în decizia de trimitere, fără ca acest lucru să fie repus în discuție de niciuna dintre părți. Trebuie să reținem de asemenea că, în cadrul examinării acestei cereri, Oficiul pentru Migrație a ținut seama și de faptul că A era tatăl a doi copii norvegieni și avea o relație cu mama acestora din urmă, cetățean norvegian, având toți reședința în Suedia.

42. Din clarificările și din răspunsurile menționate reiese de asemenea că, în cadrul deciziei în litigiu, prima legătură de familie, rezultată din căsătoria cu o resortisantă suedeză, nu a fost considerată autentică. În ceea ce privește a doua legătură dintre A și copiii săi și mama acestora din urmă, aceasta nu a fost considerată efectivă, astfel încât nu exista niciun obstacol în calea îndepărtării persoanei în cauză de pe teritoriul suedez [16]. Reiese de asemenea din aceste înscrisuri că, de la adoptarea deciziei în litigiu, A a divorțat de resortisanta suedeză, iar copiii săi, cetățeni norvegieni, au părăsit, împreună cu mama lor, Suedia pentru a se muta în Norvegia.

B. Cu privire la întrebările preliminare

43. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență Curții să stabilească dacă dreptul Uniunii și în special articolul 25 alineatul (1) din CAAS, precum și articolul 5 alineatul (1) litera (a) din CFS se opun ca un stat membru să elibereze unui resortisant al unei țări terțe un permis de ședere care nu se întemeiază nici pe motive de protecție, nici pe motive umanitare, în condițiile în care solicită acest permis de pe teritoriul statului membru pe care se află și nu își stabilește identitatea cu certitudine.

44. Cu alte cuvinte, ținând seama de faptele din litigiul principal, se pune problema dacă și, eventual, în ce măsură dreptul Uniunii impune stabilirea identității unui resortisant al unei țări terțe care solicită reînnoirea permisului său de ședere acordat în vederea reîntregirii familiei.

45. Pentru a da un răspuns util instanței de trimitere, trebuie, în primul rând, să se examineze și problema dacă un stat membru poate condiționa eliberarea unui asemenea permis de ședere de prezentarea unui pașaport valabil pentru perioada permisului respectiv. Astfel, din decizia de trimitere reiese că legislația suedeză impune prezentarea unui asemenea document care permite să se stabilească cu certitudine identitatea solicitantului.

46. În al doilea rând, în ceea ce privește o cerere de acordare a unui permis de ședere pentru reîntregirea familiei, considerăm că problema trebuie de asemenea examinată în raport cu Directiva 2003/86 și în special cu normele și cu principiile pe care această directivă le prevede în ceea ce privește identitatea membrului de familiei în cauză.

16 Întrebarea cu care este sesizată Curtea nu privește îndepărtarea persoanei în cauză de pe teritoriul suedez. În lipsa oricărei legături de familie efective și în caz de fraudă, ar fi astfel necesar să se aplice dispozițiile prevăzute de Directiva 2008/115, întrucât persoana în cauză ar fi atunci în „situație de ședere ilegală” pe teritoriul Uniunii în sensul articolului 3 alineatul (2) din această directivă. În temeiul dispoziției menționate, se află în „situație de ședere ilegală” pe teritoriul unui stat membru un resortisant al unei țări terțe care nu îndeplinește sau nu mai îndeplinește condițiile de intrare stabilite la articolul 5 din CFS sau alte condiții de intrare, de ședere sau de reședință în acest stat membru.

47. Situația în discuție intră, în mod evident, în domeniul de aplicare al dispozițiilor articolului 25 din CAAS, vizate în mod expres de instanța de trimitere în cererea sa de decizie preliminară, întrucât A a depus o cerere de reînnoire a unui permis de ședere pe care l-a obținut în Suedia în scopul reîntregirii familiei, în timp ce autoritățile norvegiene procedaseră la emiterea unei alerte în SIS în privința sa în scopul de a i se refuza intrarea.

48. Cu toate acestea, trebuie să se asigure de asemenea o aplicare armonioasă a tuturor dispozițiilor relevante ale dreptului Uniunii. În acest scop, condițiile de ședere a resortisanților unor țări terțe determinate de CAAS trebuie să țină seama de cerințele dreptului Uniunii. Astfel cum demonstrează jurisprudența Curții, aceste norme trebuie coroborate [17]. Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene, anexat la Tratatul de la Amsterdam [18], arată astfel, la al treilea paragraf al preambulului său, că „dispozițiile acquis-ului Schengen se aplică numai dacă și în măsura în care ele sunt compatibile cu dreptul Uniunii” [19]. Articolul 1 din protocolul menționat precizează că colaborarea consolidată în domeniul acquis-ului Schengen trebuie realizată în cadrul juridic și instituțional al Uniunii și cu respectarea tratatelor. Regulamentul nr. 265/2010 este de asemenea fără echivoc, întrucât precizează, în considerentul (8), că aplicarea sa nu ar trebui „să aducă atingere obligației statelor membre de a elibera permise de ședere pentru anumite categorii de resortisanți ai țărilor terțe, astfel cum se prevede în alte instrumente ale Uniunii, în special Directiva […] 2003/86”.

49. Or, cauza în discuție privește condițiile pe care un stat membru le poate prevedea pentru eliberarea și în special pentru reînnoirea unui permis de ședere solicitat de un resortisant al unei țări terțe în scopul reîntregirii familiei. Deși această cerere de acordare a unui permis de ședere era inițial motivată de legăturile de familie ale lui A cu o resortisantă suedeză, această cerere s-a întemeiat ulterior pe legăturile de familie ale lui A cu o resortisantă norvegiană și cu copiii norvegieni ai cuplului.

50. Amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, Curtea este competentă să furnizeze instanței de trimitere toate elementele de interpretare a dreptului Uniunii care îi pot permite acesteia să aprecieze compatibilitatea dispozițiilor de drept național sau a unei practici naționale cu normele de drept al Uniunii în vederea soluționării cauzei cu care este sesizată [20].

51. Oficiul pentru Migrație, precum și guvernul suedez explică, în răspunsurile lor la întrebările adresate de Curte, că interpretarea Directivei 2004/38/CE [21] este lipsită de pertinență pentru a răspunde la întrebarea dacă A poate beneficia de un permis de ședere în conformitate cu legislația națională în cauză. Aceștia susțin că directiva menționată a fost transpusă, în dreptul suedez, într-un capitol diferit din Legea privind străinii, și anume nu capitolul 5 în care se înscrie legislația națională în cauză, ci capitolul 3 din aceasta, și privește, în plus, condițiile de acordare nu a unui permis de ședere, astfel cum este cazul în prezenta cauză, ci a unui drept de ședere. Potrivit Oficiului pentru Migrație, dispozițiile referitoare la permisul de ședere despre care este vorba în speță nu ar avea, așadar, niciun fel de legătură cu Directiva 2004/38, fapt ce ar fi confirmat de jurisprudența națională.

17 A se vedea, cu titlu ilustrativ, Hotărârea din 31 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-503/03, EU:C:2006:74), și Hotărârea din 12 decembrie 2019, E. P. (Amenințare pentru ordinea publică) (C-380/18, EU:C:2019:1071). Această coroborare este de asemenea ilustrată de texte de punere în aplicare precum declarația Comitetului executiv instituit prin CAAS din 18 aprilie 1996 privind definiția noțiunii de străin (JO 2000, L 239, p. 458) sau chiar Decizia de punere în aplicare 2011/406/UE a Comisiei din 1 iulie 2011 de modificare a Manualului SIRENE (JO 2011, L 186, p. 1) (punctul 4.7 din anexă).

18 JO 1997, C 340, p. 93.

19 Acest protocol reia aici termenii articolului 134 din CAAS.

20 A se vedea Ordonanța din 8 aprilie 2020, Comisia/Polonia (C-791/19 R, EU:C:2020:277, punctul 74 și jurisprudența citată).

21 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).

52. În schimb, toate părțile, cu excepția lui A, arată că, la transpunerea Directivei 2003/86 în ordinea juridică națională, Regatul Suediei ar fi ales să aplice dispozițiile prevăzute în legislația națională în cauză oricărei persoane care are reședința în Suedia, indiferent de cetățenia sa. În linia observațiilor depuse de guvernul suedez, instanța de trimitere a admis astfel că, într-o situație în care persoana în cauză revendică legături atât cu o resortisantă suedeză, cât și cu resortisanți norvegieni care au reședința pe teritoriul suedez, dispozițiile Directivei 2003/86 au devenit, în temeiul dreptului național, direct și necondiționat aplicabile, în sensul jurisprudenței Curții [22].

53. Având în vedere aceste elemente, considerăm că întrebările preliminare trebuie analizate nu numai în raport cu dispozițiile relevante ale CAAS și ale CFS, ci și cu cele ale Directivei 2003/86.

1. Condițiile de intrare a unui resortisant al unei țări terțe în spațiul Schengen prevăzute la articolul 5 din CFS

54. În temeiul articolului 1 al doilea paragraf din CFS, acesta are ca obiect stabilirea normelor aplicabile controlului asupra persoanelor la trecerea frontierelor externe ale spațiului Schengen [23].

55. Deși articolul 5 alineatul (1) litera (a) din CFS, la care se referă instanța de trimitere, prevede obligația resortisanților țărilor terțe de a fi „în posesia unui document de călătorie valabil care să permită titularului să treacă frontiera”, această condiție este aplicabilă la intrarea și la șederea în spațiul Schengen „pentru o perioadă de maximum 90 de zile”. Prin urmare, această dispoziție nu reglementează situația unui resortisant al unei țări terțe care, la fel ca A, se află deja pe teritoriul unui stat membru, în speță Suedia, și beneficiază deja de un permis de ședere în scopul reîntregirii familiei [24]. Din jurisprudența Curții reiese că articolul 5 din CFS se aplică resortisanților unei țări terțe *a priori* fără legătură cu teritoriul Uniunii și în privința cărora Curtea a statuat că nu aveau dreptul fundamental de a intra sau de a avea reședința pe teritoriul unui anumit stat [25].

56. Din aceste elemente reiese că articolul 5 alineatul (1) litera (a) din CFS nu este dispoziția relevantă aplicabilă lui A și nu permite să se răspundă la întrebările instanței de trimitere.

2. Condițiile de eliberare a unui permis de ședere unui resortisant al unei țări terțe care face obiectul unei alerte emise în SIS în scopul de a i se refuza intrarea, prevăzute la articolul 25 alineatul (1) din CAAS

57. Instanța de trimitere ridică de asemenea problema interpretării dispozițiilor articolului 25 alineatul (1) din CAAS.

58. Subliniem că această dispoziție se aplică situației în care un stat contractant *intenționează să elibereze* un permis de ședere unui resortisant al unei țări terțe [26]. În lipsa unei indicații contrare, această dispoziție pare de asemenea aplicabilă în ipoteza unei cereri de reînnoire a unui permis de ședere, această cerere fiind, așadar, introdusă în condițiile în care resortisantul unei țări terțe se află deja pe teritoriul statului contractant. Articolul 27 din Regulamentul 2018/1861, care a înlocuit articolul 25 alineatul (1) din CAAS, utilizează de altfel expresia „[î]n cazul în care un stat membru are în vedere *acordarea sau prelungirea* unui permis de ședere” [27].

22 Hotărârea din 13 martie 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punctele 35-37, precum și jurisprudența citată).

23 A se vedea prin analogie, în ceea ce privește articolul 1 din Regulamentul 2016/399, Hotărârea din 5 februarie 2020, J. și alții (Înrolarea marinarilor în portul Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76, punctul 30 și jurisprudența citată).

24 A se vedea Hotărârea din 22 octombrie 2009, Zurita García și Choque Cabrera (C-261/08 și C-348/08, EU:C:2009:648, punctul 45).

25 A se vedea Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul/Consiliul (C-540/03, EU:C:2006:429, punctul 53).

26 În schimb, articolul 25 alineatul (2) din CAAS privește situația în care un stat contractant *intenționează să retragă permisul de ședere*. Pentru o interpretare a acestei dispoziții, a se vedea Hotărârea din 16 ianuarie 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

27 Sublinierea noastră.

59. Pe de altă parte, articolul 25 alineatul (1) din CAAS nu are ca obiect definirea condițiilor legale de intrare într-un stat membru pe care un resortisant al unei țări terțe, care face obiectul unei alerte emise în SIS în scopul de a i se refuza intrarea, trebuie să le îndeplinească pentru a obține permisul de ședere solicitat.

60. Această dispoziție are ca obiectiv numai stabilirea unui mecanism întemeiat pe o acțiune concertată și coerentă a statelor contractante pentru a preveni situațiile în care ar coexista, în privința aceluiași resortisant al țării terțe, o alertă în SIS în scopul de a i se refuza intrarea emisă de un stat contractant (denumit în continuare „statul care a emis alerta”) și un permis de ședere eliberat de un alt stat contractant (denumit în continuare „statul solicitat” sau „statul de acordare”). Dispoziția menționată este similară cu dispozițiile coroborate ale articolelor 6 și 11 din Directiva 2008/115, care urmăresc să prevină, conform acelorași modalități, situațiile în care ar coexista, în privința aceluiași resortisant al țării terțe, o interdicție de intrare eliberată de un stat membru și un permis de ședere acordat de un alt stat membru.

61. În primul rând, articolul 25 alineatul (1) primul paragraf din CAAS prevede o obligație de consultare sistematică a SIS înainte de eliberarea oricărui permis de ședere. Această obligație, avută în vedere în mod expres de instanța de trimitere în întrebarea formulată, a fost introdusă prin Regulamentul nr. 265/2010. Ea trebuie să permită oricărui stat contractant sesizat cu o cerere de acordare a unui permis de ședere să ia cunoștință de existența unei alerte emise în SIS în scopul de a i se refuza intrarea care l-ar privi pe resortisantul în cauză al unei țări terțe emise un alt stat contractant [28].

62. În sensul articolului 96 din CAAS, o asemenea alertă poate avea la bază o amenințare la adresa ordinii publice atunci când individul a fost condamnat pentru o infracțiune care atrage o pedeapsă privativă de libertate de cel puțin un an [alineatul (2) al doilea paragraf litera (a)] sau a făcut obiectul unei măsuri ca urmare a nerespectării reglementărilor interne cu privire la intrarea sau șederea străinilor [alineatul (3)]. O asemenea alertă implică o interdicție de intrare în întregul spațiu Schengen și imposibilitatea de a beneficia de o viză [29]. Rezultă că, în mecanismul prevăzut de CAAS, o persoană precum A nu ar putea, în principiu, să obțină un permis de ședere în cadrul spațiului Schengen. Or, mecanismul prevăzut la articolul 25 alineatul (1) din CAAS nu are ca efect respingerea sistematică a cererii de acordare a unui permis de ședere.

63. În al doilea rând, articolul 25 alineatul (1) primul paragraf din CAAS prevede cazul în care resortisantul unei țări terțe face obiectul unei alerte emise în SIS în scopul de a i se refuza intrarea.

64. Această dispoziție stabilește un mecanism de consultare prealabilă a statului care a emis alerta în ipoteza în care statul solicitat ar intenționa totuși, în pofida acestei alerte, să îi elibereze persoanei respective un permis de ședere [30]. Acest mecanism trebuie să permită statului solicitat să ia cunoștință de motivele pe care se întemeiază alerta și să adopte eventualele măsuri în vederea protecției ordinii

28 Condițiile referitoare la alertele emise pentru resortisanții unor țări terțe în scopul de a li se refuza intrarea sau al interdicției de ședere sunt prevăzute la articolele 20-30 din Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO 2006, L 381, p. 4, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 76).

29 În conformitate cu articolul 5 alineatul (1) din CAAS, „[p]entru șederi care nu depășesc trei luni, se poate acorda permisiunea de intrare pe teritoriul părților contractante străinilor care îndeplinesc următoarele condiții: […] (d) nu sunt incluși în categoria persoanelor împotriva cărora există o alertare cu scopul de a le fi refuzată intrarea” și, potrivit articolului 15 din CAAS, vizele pe termen scurt „pot fi eliberate numai dacă un străin îndeplinește condițiile de intrare prevăzute la articolul 5 alineatul (1) liter[a] (d)”. A se vedea de asemenea articolul 6 alineatul (1) litera (d), precum și articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul 2016/399.

30 În Hotărârea din 31 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-503/03, EU:C:2006:74), Curtea a statuat că principiul cooperării dintre statele contractante stă la baza acquis-ului Schengen și acesta este necesar pentru funcționarea unui sistem de gestiune integrat prin care se urmărește garantarea unui nivel ridicat și uniform de control și de supraveghere la frontierele externe ca o consecință a liberei treceri a frontierelor în cadrul spațiului Schengen (punctul 37).

publice și a securității publice [31]. Într-o situație precum cea în discuție, care intră sub incidența dispozițiilor Directivei 2003/86, acest mecanism permite de asemenea statului solicitat să dispună de informații pertinente în vederea aprecierii individualizate a cererii de acordare a unui permis de ședere. În schimb, statul solicitat este obligat să ia în considerare interesele statului care a emis alerta.

65. În plus, articolul 25 alineatul (1) primul paragraf din CAAS prevede că motivele pe care se întemeiază eliberarea unui permis de ședere unui resortisant al unei țări terțe care face obiectul unei alerte trebuie să fie „serioase”, legiuitorul Uniunii având în vedere „cu precădere” motivele „umanitare, sau ca urmare a angajamentelor internaționale” [32]. Prin utilizarea adverbului „cu precădere”, legiuitorul Uniunii urmărește să asigure o marjă de apreciere statului solicitat în ceea ce privește natura motivelor pe care le poate invoca. Elementul determinant este caracterul serios al motivului [33]. În Recomandarea din 6 noiembrie 2006 [34], Comisia a indicat că motivele „umanitare” ar acoperi, de exemplu, situația în care resortisantul unei țări terțe s-ar confrunta cu o boală gravă și neașteptată sau cu decesul unei rude apropiate, iar cele „ca urmare a angajamentelor internaționale” ar acoperi situația unui solicitant de protecție internațională [35].

66. Considerăm totuși că noțiunea de „motive serioase” trebuie interpretată în mod restrictiv pentru a ține seama atât de interesele statului care a emis alerta, cât și de obiectivele pe care le urmăresc statele membre în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție. Astfel, statul care adoptă o decizie de îndepărtare și care pronunță o interdicție de intrare în spațiul Schengen acționează nu numai în propriile interese și în cele ale cetățenilor săi, ci și pentru securitatea celor care trăiesc în spațiul de libertate, securitate și justiție. Or, acordarea unui permis de ședere în împrejurări precum cele în discuție ar conduce, în conformitate cu articolul 25 alineatul (1) din CAAS, la retragerea alertei emise în legătură cu A din SIS. Amintim că această persoană a circulat deja în cadrul spațiului Schengen prin utilizarea unor identități multiple pe baza unor documente falsificate pentru a beneficia în mod abuziv de un drept de ședere și ar putea adopta aceleași manevre într-un alt stat membru, profitând de eliminarea controalelor la frontierele interne. Prin urmare, pentru a ține seama de interesele în discuție, apreciem că este esențial ca noțiunea de „motive serioase” să fie interpretată în mod restrictiv. În acest context, considerăm că constituie motive „serioase” cele care permit resortisantului în cauză al unei țări terțe să își exercite drepturile care îi sunt conferite de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), în special dreptul la respectarea vieții de familie (articolul 7 din cartă), precum și cele care permit garantarea respectării drepturilor copilului (articolul 24 din cartă). Aceasta implică totuși ca statul solicitat să examineze autenticitatea, realitatea și efectivitatea legăturii de familie revendicate și să procedeze, astfel cum subliniază Comisia în răspunsurile sale la întrebările scrise, la o evaluare comparativă a intereselor resortisantului în cauză al unei țări terțe și ale statelor membre.

67. În al treilea rând, articolul 25 alineatul (1) al doilea paragraf din CAAS prevede că eliberarea unui permis de ședere unui resortisant al unei țări terțe de către statul emitent obligă statul care a emis alerta să o retragă. Totuși, acesta din urmă păstrează posibilitatea de a înscrie resortisantul respectiv în lista națională de alerte emise.

31 A se vedea în această privință articolele 93 și 96 din CAAS.

32 Această situație nu mai figurează la articolul 27 din Regulamentul 2018/1861, care a înlocuit articolul 25 alineatul (1) din CAAS, după cum am indicat la nota de subsol 6 din prezentele concluzii.

33 Astfel cum a arătat în mod întemeiat Comisia în răspunsurile sale la întrebările scrise, versiunea în limba suedeză a articolului 25 alineatul (1) primul paragraf din CAAS se distinge, întrucât figurează expresia „i särskilda fall”, care se traduce în limba franceză prin expresia „cas particuliers” („cazuri speciale”) sau „cas justifiés” („cazuri justificate”). Constatăm totuși că majoritatea versiunilor lingvistice ale acestei dispoziții au reținut aceeași expresie ca cea utilizată în versiunea în limba franceză a dispoziției menționate. Este vorba, printre altele, de versiunile în limbile spaniolă („motivos serios”), germană („gewichtiger Gründe”), engleză („substantive reasons”), italiană („motivi seri”), neerlandeză („ernstige redenen”) sau chiar finlandeză („painavista syistä”).

34 Recomandare de instituire a unui „Manual practic pentru polițiștii de frontieră (Manualul Schengen)” comun care trebuie utilizat de autoritățile competente ale statelor membre cu ocazia controlului persoanelor la frontiere [C(2006) 5186 final].

35 A se vedea punctele 6.2 și 7.5 din această recomandare.

68. Din această interpretare literală a articolului 25 alineatul (1) din CAAS reiese că dispoziția menționată nu stabilește condițiile legale pe care trebuie să le îndeplinească resortisantul unei țări terțe pentru a intra și a avea reședința pe teritoriul unui stat membru, printre care ar figura stabilirea identității sale, spre deosebire de articolele 5 și 15 din convenția menționată. Articolul 25 alineatul (1) din CAAS are la bază premisa că acest resortisant nu respectă normele care reglementează condițiile de intrare și de ședere în spațiul Schengen, motiv pentru care face obiectul alertei. Prin această dispoziție, legiuitorul Uniunii a intenționat numai să instituie o procedură concertată între statele contractante în cazul în care unul dintre ele ar intenționa să deroge de la interdicția de intrare la care ar fi supus resortisantul unei țări terțe ca urmare a alertei emise.

69. Nu rezultă din niciunul dintre termenii articolului 25 alineatul (1) din CAAS că un stat membru ar fi privat de posibilitatea de a reînnoi un permis de ședere acordat resortisantului unei țări terțe în scopul reîntregirii familiei pentru simplul motiv că identitatea sa nu ar fi stabilită cu certitudine.

70. Interpretarea sistematică și teleologică a dispoziției menționate confirmă această interpretare.

71. Astfel, articolul 25 alineatul (1) din CAAS urmărește să asigure un just echilibru între, pe de o parte, cerințele de securitate pe care le impune un spațiu fără frontiere interne, precum spațiul de libertate, securitate și justiție, și, pe de altă parte, marja de manevră de care dispun statele membre în ceea ce privește politica lor în domeniul migrației. Acestea din urmă beneficiază de o anumită latitudine în ceea ce privește acordarea unui permis de ședere unui individ aflat în situație de ședere ilegală, păstrând astfel controlul asupra intrării și a șederii pe teritoriul lor a resortisanților țărilor terțe. Astfel cum a statuat Curtea, eliberarea permiselor de ședere cu o durată mai lungă de 90 de zile intră, în cea mai mare parte, sub incidența legislației naționale a statelor membre [36]. Articolul 25 alineatul (1) din CAAS are, așadar, în primul rând ca obiectiv să asigure interesele fiecăruia dintre statele contractante, statul care a emis alerta și statul care acordă permisul, printr-o procedură de consultare și, dacă este cazul, să limiteze eliberarea permiselor de ședere la cei care se întemeiază pe un motiv serios.

72. Această dispoziție nu este inedită, întrucât există dispoziții echivalente nu numai în cadrul CFS, ci și în Directiva 2008/115.

73. Astfel, articolul 5 alineatul (4) litera (c) din CFS permite statelor contractante să autorizeze, în vederea unei șederi pentru o perioadă de maximum 90 de zile, un resortisant al unei țări terțe care nu îndeplinește condițiile de intrare menționate la alineatul (1) al acestei dispoziții să intre pe teritoriul său din motive umanitare, de interes național sau în temeiul unor obligații internaționale. În cazul în care resortisantul respectiv face obiectul unei alerte în SIS în scopul de a i se refuza intrarea, statul contractant nu trebuie să consulte, ci să informeze toate statele membre.

74. În același mod, articolul 6 alineatul (4) din Directiva 2008/115 coroborat cu articolul 11 alineatul (4) din această directivă permite în orice moment unui stat membru să acorde resortisantului unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul său un drept sau un permis de ședere autonom din motive de compasiune, umanitare sau de altă natură, chiar și în ipoteza în care un alt stat membru ar fi adoptat împotriva acestui individ o decizie privind interdicția de intrare pe teritoriul său. În aceste împrejurări, legiuitorul Uniunii stabilește, la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2008/115, o procedură de consultare prealabilă similară celei instituite la articolul 25 alineatul (1) din CAAS.

36 Hotărârea din 16 ianuarie 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, punctul 41).

75. Având în vedere aceste considerații, apreciem că articolul 25 alineatul (1) din CAAS trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca un stat contractant să elibereze un permis de ședere unui resortisant al unei țări terțe care îl solicită de pe teritoriul acestui stat, în condițiile în care resortisantul respectiv nu își poate stabili cu certitudine identitatea și face obiectul unei alerte emise în SIS în scopul de a i se refuza intrarea, cu condiția ca această eliberare să fie precedată de consultarea statului contractant care a emis alerta și să se întemeieze pe un motiv serios.

76. Această concluzie trebuie să fie totuși nuanțată.

77. Astfel, condițiile prevăzute la articolul 25 alineatul (1) din CAAS nu disting, pe de o parte, după cum permisul de ședere este solicitat în scopuri umanitare, de reîntregire a familiei sau din alte motive și, pe de altă parte, după cum cererea este depusă la autoritățile unui stat membru sau la cele ale unui stat contractant. În consecință, acest articol nu include condițiile pe care legiuitorul Uniunii le enumeră în mod expres la articolul 5 alineatul (2) din Directiva 2003/86 în cazul în care cererea de acordare a unui permis de ședere este depusă într-un stat membru în scopul reîntregirii familiei. Pentru motivele deja prezentate în observațiile noastre introductive, trebuie, în consecință, să se examineze dispozițiile prevăzute în raport cu această din urmă directivă.

3. Cerințele referitoare la dovada identității în cadrul Directivei 2003/86

78. Vom începe examinarea noastră cu o analiză textuală a articolului 5 alineatul (2) din Directiva 2003/86. Întrucât această dispoziție se limitează la a impune comunicarea copiilor certificate ale documentelor de călătorie ale membrilor familiei susținătorului reîntregirii, fără a preciza însă consecințele ce decurg din lipsa acestora, vom studia contextul și obiectivele urmărite de legislația în care se încadrează această dispoziție. Vom ține seama și de limitele stricte stabilite de jurisprudența Curții în ceea ce privește exercitarea de către statele membre a marjei lor de apreciere. Astfel, reiese din jurisprudența Curții că reglementarea unui stat membru de punere în aplicare a dispozițiilor directivei menționate trebuie să respecte atât obiectivele și efectul util al acesteia, cât și drepturile fundamentale garantate de cartă, precum și principiul proporționalității și nu trebuie să se opună unei examinări individualizate a cererii de reîntregire a familiei [37].

a) Analiza textuală a articolului 5 alineatul (2) din Directiva 2003/86

79. În primul rând, astfel cum s-a amintit la punctul anterior din prezentele concluzii, articolul 5 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2003/86 prevede că, în scopul exercitării dreptului la reîntregirea familiei, cererea de acordare a unui permis de ședere este însoțită de copii certificate ale documentelor de călătorie ale membrilor familiei susținătorului [38].

80. Documentele de călătorie, pe care se poate aplica o viză, sunt destinate nu numai pentru stabilirea identității și a cetățeniei resortisantului unei țări terțe, ci și pentru atestarea, dacă este cazul, a trecerii legale de către acesta a frontierelor statului membru sau a frontierelor externe ale spațiului Schengen. Prin urmare, nu este vorba despre o simplă formalitate administrativă precum cea prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/38. Astfel, această dispoziție, care prevede prezentarea unei cărți de identitate valabile sau a unui pașaport valabil urmărește doar să permită persoanei în cauză să își justifice calitatea de cetățean al Uniunii pentru a-și exercita dreptul la liberă circulație, iar autorității naționale competente să constate un drept care decurge în mod direct din această calitate.

37 A se vedea prin analogie Hotărârea din 12 decembrie 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reîntregirea familiei – Soră de refugiat) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punctele 62-67), a cărei motivare indică în mod clar această grilă de analiză.

38 Obligația de a prezenta un document de călătorie este de asemenea o cerință impusă de dispozițiile coroborate ale articolului 5 alineatul (1) literele (a) și (b) din CAAS referitoare la controlul persoanelor la frontierele externe, ale articolului 5 alineatul (1) din CFS, pentru o ședere care nu depășește trei luni, și ale articolului 12 din Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (Codul de vize) (JO 2009, L 243, p. 1).

81. Obligația prevăzută la articolul 5 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2003/86 de a prezenta un document de călătorie urmărește mai multe obiective.

82. Această obligație permite, mai întâi, să se stabilească identitatea și cetățenia resortisantului țării terțe.

83. Astfel, dovada identității, cu privire la care are nelămuriri instanța de trimitere, este inerentă dovedirii existenței unei legături de familie care stă la baza dreptului la reîntregirea familiei. În Hotărârea din 25 iulie 2002, MRAX [39], Curtea a statuat că, „în lipsa unei cărți de identitate valabile sau a unui pașaport valabil, documente care urmăresc să permită titularului lor să facă dovada identității și a cetățeniei sale […], persoana interesată nu poate, în principiu, să își dovedească în mod valabil identitatea și, în consecință, legăturile sale de familie” [40].

84. Obligația de a prezenta un document de călătorie permite, în continuare, după caz, atestarea trecerii legale a frontierelor statului membru sau a celor externe ale spațiului Schengen. În contextul special al spațiului Schengen, aceasta constituie un instrument indispensabil de control al intrărilor și al fluxurilor migratorii pe un teritoriu fără frontiere interne, care trebuie să garanteze libera circulație a persoanelor, limitând în același timp riscurile imigrației ilegale. Această obligație permite astfel respingerea cererilor care provin de la resortisanții unor țări terțe care ar încerca să folosească procedura de reîntregire a familiei în scopul legalizării, în mod abuziv, a intrării și a șederii lor într-un stat membru.

85. În sfârșit, obligația menționată permite coroborarea documentelor justificative emise nu numai în scopul dovedirii legăturilor de familie, ci și al respectării celorlalte condiții necesare pentru exercitarea dreptului la reîntregirea familiei. Aceste condiții sunt prevăzute, printre altele, la articolul 7 din Directiva 2003/86. Potrivit acestei dispoziții, statul membru în cauză poate cere persoanei care solicită reîntregirea familiei să furnizeze dovada că susținătorul reîntregirii dispune de o locuință, de o asigurare de sănătate sau chiar de resurse pentru a se întreține. Pentru a îndeplini această cerință, persoana respectivă trebuie să comunice documente nominale, precum un contract de închiriere, o asigurare de sănătate, un contract de muncă sau chiar fluturași de salariu și orice document pe care le poate confirma un pașaport [41].

86. Cerința prevăzută la articolul 5 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2003/86 presupune ca documentele de călătorie să fie valabile, fiabile și autentice pentru a evita cererile frauduloase sau abuzive. În plus, aceasta presupune ca documentele respective să fie recunoscute ca fiind valabile de statul membru în care este depusă cererea. Recunoașterea valabilității documentelor de călătorie este de competența exclusivă a statelor membre. Comisia întocmește lista acestor documente recunoscute de statele membre și de statele contractante pe baza informațiilor colectate în cadrul cooperării instituite în spațiul Schengen [42]. În prezent, din această listă reiese că, în ceea ce privește documentele de călătorie eliberate de Gambia, Suedia recunoaște ca valabil pașaportul (obișnuit, diplomatic și de serviciu), precum și documentele de călătorie acordate în temeiul Convenției privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 [43].

39 C-459/99, EU:C:2002:461.

40 Punctul 58 din această hotărâre și jurisprudența citată.

41 A se vedea în această privință punctele 4.2-4.4 din Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European cu privire la orientările pentru punerea în aplicare a Directivei 2003/86/CE privind dreptul la reîntregirea familiei [COM(2014) 210 final] (denumite în continuare „Orientările pentru punerea în aplicare a Directivei 2003/86”).

42 A se vedea „Documente de călătorie emise de țări terțe și de entități teritoriale (Partea I)”, listă întocmită la 30 aprilie 2020, disponibilă la următoarea adresă de internet: https://www.consilium.europa.eu/prado/ro/prado-recognised-documents.html. Această cooperare se stabilește în conformitate cu Decizia nr. 1105/2011/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2011 privind lista documentelor de călătorie care conferă titularului dreptul de trecere a frontierelor externe și pe care se poate aplica o viză și privind un mecanism de creare a acestei liste (JO 2011, L 287, p. 9). A se vedea de asemenea Decizia Comitetului executiv din 16 decembrie 1998 privind crearea unui Manual de documente pe care se poate aplica o viză [SCH/Com-ex (98) 56] (JO 2000, L 239 p. 207).

43 *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954).

87. În al doilea rând, prezentarea unui document de călătorie valabil pare, în opinia noastră, să poată fi impusă atât cu ocazia unei prime cereri de permis de ședere, cât și cu ocazia unei cereri de reînnoire a acestuia. Astfel, legiuitorul Uniunii nu face nicio distincție referitoare la dovada identității, după cum cererea este depusă în timp ce membrul de familie are reședința în afara teritoriului statului membru în care susținătorul reîntregirii își are reședința [ipoteză prevăzută la articolul 5 alineatul (3) primul paragraf din Directiva 2003/86] sau acesta se află deja pe teritoriul respectiv [ipoteză prevăzută la articolul 5 alineatul (3) al doilea paragraf din directiva menționată]. În plus, articolul 16 alineatul (4) din directivă prevede că statele membre pot efectua controale specifice atunci când există suspiciuni întemeiate de fraudă, chiar și cu ocazia unei cereri de reînnoire a permisului de ședere.

88. În al treilea rând, observăm că legiuitorul Uniunii nu prevede atenuări sau excepții de la norma potrivit căreia cererea de acordare a unui permis de ședere trebuie să fie însoțită de copii certificate ale documentelor de călătorie. Acesta nu prevede nici consecințele pe care statul membru trebuie să le deducă din lipsa documentelor respective. Directiva 2003/86 nu precizează dacă această lipsă poate constitui un motiv suficient pentru respingerea cererii.

89. Modalitățile privind dovada identității se disting în mod clar de dispozițiile speciale privind dovada legăturilor de familie. Această dovadă este prevăzută la articolul 5 alineatul (2) al doilea și al treilea paragraf din Directiva 2003/86. Dispoziția menționată precizează că, în lipsa comunicării unor documente justificative care să dovedească legăturile de familie, statele membre au posibilitatea de a recurge la cercetări suplimentare, organizând, de exemplu, interviuri cu susținătorul reîntregirii și cu membrii familiei sale. Or, această posibilitate de a recurge la cercetări suplimentare este prevăzută doar „pentru a obține dovada existenței legăturilor de familie”. Legiuitorul Uniunii nu prevede dispoziții similare în cazul în care membrul de familie nu prezintă documentele de călătorie necesare.

90. Modalitățile referitoare la dovada identității resortisanților unor țări terțe, stabilite la articolul 5 alineatul (2) din Directiva 2003/86, se diferențiază și de sistemul particular instituit la articolul 11 alineatul (2) din această directivă în favoarea celor care ar beneficia de statutul de refugiat. Astfel, această din urmă dispoziție prevede, fără niciun echivoc, că „[o] decizie de respingere a cererii [depuse de un refugiat] nu se poate întemeia numai pe absența documentelor justificative [oficiale care atestă legături de familie]” și că „statul membru ține seama de alte dovezi ale existenței acestor legături”. Or, constatăm că, în sistemul general prevăzut la articolul 5 alineatul (2) din directiva menționată, legiuitorul Uniunii nu prevede dispoziții comparabile, abținându-se astfel să precizeze dacă o decizie de respingere privind un resortisant al unei țări terțe, precum A, se poate întemeia numai pe lipsa documentelor de călătorie necesare.

91. Prin urmare, considerăm că, în raport cu această interpretare literală a articolului 5 alineatul (2) din Directiva 2003/86, un stat membru poate solicita, în vederea eliberării unui permis de ședere, ca membrul de familie în cauză să anexeze la cererea sa documentele de călătorie care permit stabilirea identității și a cetățeniei sale și, dacă este cazul, pe baza cărora a fost autorizat să treacă frontierele externe ale spațiului Schengen.

92. Totuși, întrucât articolul 5 alineatul (2) din Directiva 2003/86 nu conține nicio indicație referitoare la consecințele pe care un stat membru le poate deduce din lipsa documentelor de călătorie care să dovedească identitatea și cetățenia membrului de familie în cauză, considerăm necesar să se efectueze o analiză sistematică și teleologică a Directivei 2003/86 pentru a se aprecia dacă și în ce măsură această problemă ține de libera apreciere a statelor membre.

b) Analiza sistematică a Directivei 2003/86

93. În ipoteza în care membrul de familie nu reușește să își stabilească identitatea prin prezentarea documentului de călătorie solicitat de statul membru, considerăm, având în vedere economia Directivei 2003/86, că acest stat membru nu poate să respingă, numai pentru acest motiv, o cerere de acordare a unui permis de ședere în scopul reîntregirii familiei, în special atunci când este vorba despre o cerere de reînnoire, fără să fi efectuat în prealabil o examinare individualizată a acesteia.

94. Cerința amintită este prevăzută la articolul 17 din Directiva 2003/86, care vizează cazurile în care un stat membru intenționează să respingă o cerere, să retragă sau să nu reînnoiască un permis de ședere ori să îl îndepărteze pe susținătorul reîntregirii sau pe membrii familiei sale. Potrivit Curții, obligația de a efectua o examinare individualizată constituie o cerință procedurală care se aplică atunci când se evaluează caracterul probant al elementelor care atestă existența unor legături de familie [44].

95. Același raționament trebuie urmat în ceea ce privește examinarea înscrisurilor furnizate în scopul dovedirii identității persoanei care solicită reîntregirea familiei.

96. Într-adevăr, mai întâi, articolul 17 din Directiva 2003/86 este redactat în termeni generali, astfel încât nu identifică motivele pe care s-ar întemeia decizia de respingere a unei cereri, de retragere sau de refuz de reînnoire a permisului de ședere.

97. În continuare, subliniem că articolul 16 alineatul (2) litera (a) și alineatul (4) din această directivă prevede că statele membre pot respinge o cerere de intrare și de ședere în scopul reîntregirii familiei sau pot retrage permisul de ședere al unui membru al familiei ori pot refuza reînnoirea acestuia, în cazul în care se stabilește, în urma controalelor specifice pe care le pot efectua atunci când există suspiciuni, că au fost utilizate documente false sau falsificate în vederea acordării permisului de ședere. În opinia noastră, acest aspect acoperă atât documentele de călătorie, cât și documentele care dovedesc legăturile de familie precum certificatele de căsătorie sau chiar certificatele de naștere. Or, stabilirea unei asemenea dovezi de către autoritatea națională competentă presupune reunirea unui ansamblu de fapte și de împrejurări, întemeiate, de exemplu, pe modificarea documentului furnizat, pe personalitatea individului sau chiar pe antecedentele sale și pe informațiile primite, care ține în mod vădit de o apreciere individualizată a cererii [45].

98. În sfârșit, o asemenea interpretare se deduce și din cuprinsul punctului 5.1 din Orientările pentru punerea în aplicare a Directivei 2003/86. Acestea arată că, „[î]n cazul în care accesul la documente de călătorie […] este deosebit de dificil sau periculos și, prin urmare, poate constitui un risc disproporționat sau un obstacol concret în calea exercitării efective a dreptului la reîntregirea familiei, statele membre sunt încurajate să ia în considerare caracteristicile specifice ale cazului și situația din țara de origine. În circumstanțe excepționale, de exemplu în cazul unui stat eșuat sau al unei țări cu un risc ridicat de securitate internă, statele membre sunt încurajate să accepte documente de călătorie provizorii emise de Comitetul Internațional al Crucii Roșii (CICR), să emită un permis de liberă trecere național pentru o singură călătorie sau să ofere membrilor familiei posibilitatea de a li se elibera o viză la sosirea în statul membru”.

44 Hotărârea din 13 martie 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punctul 63). A se vedea de asemenea punctul 3.2 din Orientările pentru punerea în aplicare a Directivei 2003/86.

45 A se vedea prin analogie Hotărârea din 18 decembrie 2014, McCarthy și alții (C-202/13, EU:C:2014:2450), referitoare la interpretarea articolului 35 din Directiva 2004/38, în temeiul căruia statele membre pot refuza, anula sau retrage orice drept conferit prin această directivă, în caz de abuz de drept sau fraudă. La punctul 52 din hotărârea menționată, Curtea a statuat că măsurile adoptat în acest temei trebuie „să se întemeieze pe o examinare individuală a cauzei”.

99. Toate aceste dispoziții fac dovada cooperării care trebuie să se stabilească între membrul de familie în cauză și autoritatea națională competentă în cadrul examinării unei cereri de reîntregire a familiei, în special atunci când aceasta este depusă în lipsa actelor necesare [46].

100. Potrivit unei jurisprudențe constante, o examinare individuală presupune că autoritatea națională competentă examinează în mod concret situația membrului de familie în cauză, evaluează corespunzător toate elementele relevante ale cererii sale și ține seama în mod echilibrat și rațional de toate interesele aflate în joc înainte de a se pronunța asupra acestora [47]. În Hotărârea din 4 martie 2010, Chakroun [48], Curtea a statuat astfel că articolul 17 din Directiva 2003/86 se opune unei legislații naționale care impune o valoare a venitului minim sub care orice reîntregire a familiei ar fi refuzată, în măsura în care cererea de reîntregire a familiei ar fi respinsă independent „de examinarea concretă a situației fiecărui solicitant” [49].

101. Considerăm că, în cazul unei cereri de reînnoire a unui permis de ședere a cărui respingere ar implica ruperea vieții de familie, este necesar ca statul membru să țină seama de motivele concrete pentru care resortisantul unei țări terțe nu reușește să furnizeze documentul de călătorie solicitat, precum și de cooperarea și de buna-credință de care dă dovadă acesta. Astfel, nu se poate exclude, de exemplu, ca acest resortisant să nu fie în măsură să prezinte un document de călătorie valabil, întrucât a expirat în perioada acoperită de primul permis de ședere.

102. Având în vedere aceste elemente și cu excepția situațiilor în care este absolut evident că resortisantul unei țări terțe își încalcă în mod flagrant obligația de cooperare sau depune o cerere frauduloasă, considerăm, pentru a se garanta respectarea obiectivelor urmărite de Directiva 2003/86, că un stat membru nu poate respinge o cerere de reîntregire a familiei pentru simplul motiv că membrul familiei nu prezintă documentul de călătorie solicitat fără să fi efectuat în prealabil o examinare individualizată a situației.

c) Analiza teleologică a Directivei 2003/86

103. Obiectivul Directivei 2003/86 este de a favoriza reîntregirea familiei, permițând acordarea beneficiului statutului care decurge din această directivă unor persoane care îndeplinesc efectiv condițiile pentru a-l obține [50].

104. Obligația de a prezenta un document de călătorie de către resortisantul unei țări terțe contribuie în mod evident la acest obiectiv. Amintim că obligația respectivă permite să se stabilească identitatea și cetățenia acestuia și să se coroboreze documentele justificative emise nu numai în scopul dovedirii legăturilor de familie, ci și al respectării celorlalte condiții impuse pentru exercitarea dreptului la reîntregirea familiei. Amintim, dacă este cazul, că aceasta permite, în plus, să se ateste trecerea legală a frontierelor externe ale spațiului Schengen.

46 În răspunsurile sale la întrebările adresate de Curte, guvernul suedez a arătat că, în conformitate cu articolul 23 alineatele 1 și 3 din förvaltningslagen (Legea privind gestiunea administrativă) din 28 septembrie 2017 (SFS 2017, nr. 900), autoritatea națională competentă este obligată să dea dovadă de diligență, permițând solicitantului să precizeze și să își completeze cererea astfel încât să poată adopta o decizie justă pe plan material, pe baza tuturor elementelor relevante.

47 A se vedea în această privință Hotărârea din 13 martie 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punctul 59 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea punctele 6.1.2 și 7.4 din Orientările pentru punerea în aplicare a Directivei 2003/86.

48 C-578/08, EU:C:2010:117.

49 Punctul 48 din această hotărâre. În același sens, a se vedea punctul 6.1 din Orientările pentru punerea în aplicare a Directivei 2003/86, în care Comisia arată că niciun factor considerat în mod separat nu poate determina în mod automat o decizie.

50 A se vedea Hotărârea din 12 decembrie 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reîntregirea familiei – Soră de refugiat) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punctul 42 și jurisprudența citată).

105. Cu toate acestea, reiese dintr-o jurisprudență constantă că permiterea reîntregirii familiei constituie regula generală [51]. Pentru a garanta acest obiectiv și pentru a evita riscul de a priva în mod nejustificat un membru al familiei de acest beneficiu, un stat membru nu poate respinge o cerere de reîntregire a familiei pentru simplul motiv că nu ar fi însoțită de documentul de călătorie necesar, fără a efectua în prealabil o examinare individualizată a situației.

106. Această interpretare a dispozițiilor articolului 5 alineatul (2) din Directiva 2003/86 permite astfel să se garanteze respectarea atât a drepturilor fundamentale garantate de cartă, cât și a principiului proporționalității de care sunt ținute statele membre.

d) Respectarea drepturilor fundamentale și a principiului proporționalității

107. Potrivit unei jurisprudențe constante, cu ocazia punerii în aplicare a dispozițiilor prevăzute de Directiva 2003/86, statele membre sunt obligate să își exercite marja de apreciere cu respectarea drepturilor fundamentale consacrate de cartă [52]. Conform considerentului (2) al directivei menționate, dispozițiile acesteia trebuie interpretate și aplicate în special în lumina articolului 7 din cartă, care recunoaște dreptul la respectarea vieții private și de familie, precum și a articolului 24 alineatele (2) și (3) din cartă, care impune luarea în considerare a interesului superior al copilului și necesitatea ca acesta din urmă să întrețină cu regularitate relații personale cu ambii părinți [53].

108. În plus, Curtea solicită statelor membre să exercite marja de apreciere de care dispune pentru transpunerea Directivei 2003/86 cu respectarea principiului proporționalității, care constituie un principiu general al dreptului Uniunii [54]. Condițiile prevăzute în vederea depunerii și examinării cererilor de reîntregire a familiei, dar și măsurile de control adoptate de statele membre trebuie să fie proporționale. Astfel, deși combaterea fraudei constituie un obiectiv legitim care justifică măsurile de control, acestea trebuie să fie de natură să atingă acest obiectiv, nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea lui și nici să aibă drept consecință faptul de a face inoperant dreptul la reîntregirea familiei.

109. Or, considerăm că respectarea acestor principii impune, la fel ca respectarea obligațiilor prevăzute la articolul 17 din Directiva 2003/86, să se distingă următoarele situații.

110. Prima situație este aceea în care resortisantul țării terțe își încalcă în mod flagrant obligația de cooperare prin faptul că nu a comunicat niciunul dintre documentele de călătorie solicitate și nici vreun alt înscris care să îi poată dovedi identitatea și cetățenia. Sarcina probei revine susținătorului reîntregirii sau membrului familiei în cauză. Numai acesta inițiază procedura pentru a beneficia de un drept și numai el dispune de documentele care îi pot atesta identitatea. Într-o situație în care resortisantul unei țări terțe nu depune niciun efort pentru a-și depune cererea conform cerințelor legale și aceasta este vădit incompletă, nimic nu se opune, în opinia noastră, ca autoritatea națională competentă să o poată respinge de la bun început în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Directiva 2003/86.

51 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 decembrie 2012, O și alții (C-356/11 și C-357/11, EU:C:2012:776, punctul 74, precum și jurisprudența citată).

52 Amintim că, potrivit articolului 51 din cartă, statele membre sunt obligate să respecte drepturile și principiile consacrate în aceasta atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii, ceea ce cuprinde măsurile adoptate în cadrul marjei de apreciere de care dispun pentru a transpune o directivă. A se vedea, în ceea ce privește marja de apreciere de care beneficiază statele membre în cadrul punerii în aplicare a articolului 10 alineatul (2) din Directiva 2003/86, Hotărârea din 12 decembrie 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reîntregirea familiei – Soră de refugiat) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punctele 64 și 65, precum și jurisprudența citată).

53 A se vedea în această privință Hotărârea din 13 martie 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punctul 56 și jurisprudența citată).

54 A se vedea Hotărârea din 12 decembrie 2019, E. P. (Amenințare pentru ordinea publică) (C-380/18, EU:C:2019:1071, punctul 47 și jurisprudența citată).

111. A doua situație este cea în care rezultă în mod clar, având în vedere elementele obiective de care dispune autoritatea națională competentă, că cererea are un caracter fraudulos sau abuziv. În această ipoteză și în urma examinării individualizate a cererii impuse la articolul 17 din Directiva 2003/86, această autoritate este îndreptățită să o respingă în temeiul articolului 16 alineatul (2) litera (a) din directiva menționată.

112. În sfârșit, a treia situație este aceea în care resortisantul unei țări terțe nu prezintă documentul de călătorie solicitat de statul membru în vederea stabilirii identității sale, precum un pașaport valabil, dar se conformează obligației de cooperare ce îi revine, dovedind, fără niciun echivoc, identitatea și cetățenia sa prin orice alt mijloc adecvat.

113. Desigur, prezentarea documentelor de călătorie nu constituie, în această ipoteză, o simplă formalitate administrativă. Amintim că întinderea acestei obligații nu este comparabilă cu cea prevăzută în cadrul Directivei 2004/38 privind deținerea unei cărți de identitate valabile sau a unui pașaport valabil pentru cetățeanul Uniunii care dorește să locuiască în alt stat membru decât cel al cărui cetățean este. În timp ce prima obligație privește acordarea unui permis de ședere unui resortisant al unei țări terțe care solicită să beneficieze în mod indirect de dispozițiile dreptului Uniunii, cea de a doua se referă la acordarea unui drept de ședere într-un stat membru care decurge în mod direct din calitatea de cetățean al Uniunii. Acesta este motivul pentru care principiile stabilite de Curte în Hotărârea din 17 februarie 2005, Oulane [55], în ceea ce privește dreptul de ședere al resortisanților statelor membre în cadrul Uniunii în materie de stabilire și de prestare de servicii nu sunt, în opinia noastră, aplicabile unui membru al familiei unui resortisant al unei țări terțe. Amintim că, în acea hotărâre, pronunțată cu privire la interpretarea Directivei 73/148/CEE [56], abrogată și înlocuită prin Directiva 2004/38, Curtea a statuat că statul membru gazdă nu putea pune în discuție, fără să aducă atingere principiului proporționalității, dreptul de ședere al resortisantului unui alt stat membru pentru simplul motiv că acesta nu prezenta o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil, dacă acesta era totuși în măsură să își stabilească, fără niciun echivoc, cetățenia prin alte mijloace [57].

114. Situațiile care intră sub incidența Directivei 2004/38 și cele care intră sub incidența Directivei 2003/86 nu sunt comparabile. Cu toate acestea, anumite situații care implică resortisanți ai țărilor terțe ar putea de asemenea să necesite o atenuare a sarcinii probei. Ar reveni în acest caz autorității naționale competente sarcina de a identifica situația respectivă din perspectiva unei examinări individualizate.

115. Astfel, contrar primelor două situații evocate (încălcarea flagrantă a obligației de cooperare și cererea frauduloasă sau abuzivă), refuzul opus de o autoritate națională competentă care nu ar avea în vedere nici motivele care justifică lipsa documentelor de călătorie necesare, nici cooperarea de care persoana în cauză dă dovadă în scopul stabilirii identității sale ar risca să aducă atingere drepturilor fundamentale evocate la punctul 107 din prezentele concluzii, precum și principiului proporționalității. În plus, în ceea ce privește o cerere de reînnoire a unui permis de ședere, cu ocazia căreia resortisantul unei țări terțe nu și-ar putea prezenta documentele de călătorie, un asemenea refuz ar avea drept consecință încetarea continuării vieții de familie a acestui resortisant și ar putea aduce astfel o atingere disproporționată dreptului consacrat la articolul 7 din cartă.

55 C-215/03, EU:C:2005:95. A se vedea de asemenea Hotărârea din 9 ianuarie 2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, punctul 41 și jurisprudența citată).

56 Directiva Consiliului din 21 mai 1973 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru resortisanții statelor membre în materie de stabilire și de prestare de servicii (JO 1973, L 172, p. 14).

57 În Hotărârea din 17 februarie 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95), Curtea a considerat disproporționat în raport cu obiectivele urmărite de această directivă faptul că o asemenea dovadă poate fi adusă numai prin prezentarea, în toate cazurile, a unei cărți de identitate valabile sau a unui pașaport valabil. Astfel, Curtea consideră că prezentarea unei cărți de identitate valabile sau a unui pașaport valabil, în scopul justificării calității de cetățean al Uniunii, constituie o formalitate administrativă al cărei unic obiectiv implică constatarea de către autoritățile naționale a unui drept care decurge în mod direct din calitatea persoanei în cauză (punctul 24). Totuși, aceasta apreciază că dovada identității și a cetățeniei poate fi făcută prin alte mijloace și că, în lipsa unei precizări cu privire la mijlocul de probă admis, trebuie concluzionat că o astfel de dovadă poate fi făcută prin orice mijloc potrivit (punctul 53).

116. Subliniem că Curtea a urmat această abordare în Hotărârea din 25 iulie 2002, MRAX [58], referitoare la dreptul de ședere al unui resortisant al unei țări terțe, soț al unui resortisant al unui stat membru. Aceasta a recunoscut că, ținând seama de importanța pe care legiuitorul Uniunii o acordă protecției vieții de familie [59], un stat membru nu poate, fără a încălca principiul proporționalității, să returneze la frontieră un resortisant al unei țări terțe, soț al unui resortisant al unui stat membru, care încearcă să pătrundă pe teritoriul său fără a dispune de o carte de identitate valabilă sau de un pașaport valabil sau, după caz, de o viză, în cazul în care acest resortisant este în măsură să își dovedească identitatea, precum și legătura conjugală și dacă nu există elemente de natură să stabilească faptul că reprezintă un pericol pentru ordinea publică, securitatea publică sau sănătatea publică în sensul articolului 10 din Directiva 68/360/CEE [60] și al articolului 8 din Directiva 73/148 [61].

117. Amintim, în sfârșit, că, în Hotărârea din 18 decembrie 2014, McCarthy și alții [62], Curtea a statuat că faptul că un stat membru este confruntat cu un număr ridicat de cazuri de abuzuri de drept sau de fraudă comise de resortisanți ai statelor terțe nu poate justifica adoptarea unei măsuri care se întemeiază pe considerații de prevenție generală, cu excluderea oricărei aprecieri specifice a comportamentului propriu al persoanei în cauză [63].

118. Având în vedere ansamblul acestor considerații, apreciem, în consecință, că articolul 5 alineatul (2) din Directiva 2003/86 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei legislații naționale care impune, în vederea examinării unei cereri de acordare a unui permis de ședere în scopul reîntregirii familiei, ca membrul de familie în cauză să își stabilească identitatea cu certitudine prin anexarea copiei certificate a unui pașaport valabil pentru perioada permisului de ședere.

119. Totuși, în ipoteza în care membrul de familie în cauză nu reușește să furnizeze acest document, autoritatea națională competentă nu poate respinge cererea numai pentru motivul respectiv, fără a efectua în prealabil o examinare individualizată, impunându-se în special ca aceasta să țină seama de motivele pentru care membrul de familie nu poate prezenta documentele respective, precum și de cooperarea de care acesta dă dovadă pentru a-și stabili, fără niciun echivoc, identitatea prin orice alt mijloc adecvat.

120. Această concluzie răspunde la a doua și la a treia întrebare adresate de instanța de trimitere.

V. Concluzie

121. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu sediul în Malmö, statuând în materie de imigrație, Suedia) după cum urmează:

„1) Articolul 25 alineatul (1) din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 dintre guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnată la Schengen la 19 iunie 1990, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (UE) nr. 265/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 martie 2010, trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca un stat contractant să elibereze un permis de ședere unui resortisant al unei țări terțe care îl solicită de pe teritoriul acestui stat, în condițiile în care resortisantul respectiv nu își poate

58 C-459/99, EU:C:2002:461.

59 Punctul 53 din această hotărâre.

60 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 1968, L 257, p. 13).

61 Punctul 62 din hotărârea menționată.

62 C-202/13, EU:C:2014:2450.

63 Punctul 55 din această hotărâre cu privire la interpretarea articolului 35 din Directiva 2004/38, referitor la dreptul de abuz.

stabili identitatea cu certitudine și face obiectul unei alerte emise în Sistemul de Informații Schengen în scopul de a i se refuza intrarea, cu condiția ca această eliberare să fie precedată de consultarea statului contractant care a emis alerta și să se întemeieze pe un motiv serios.

2) Articolul 5 alineatul (2) din Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei legislații naționale care impune, în vederea examinării unei cereri de acordare a unui permis de ședere, ca membrul de familie în cauză să își stabilească identitatea cu certitudine prin anexarea copiei certificate a unui pașaport valabil pentru perioada permisului de ședere.

Totuși, în ipoteza în care membrul de familie în cauză nu reușește să anexeze la cerere documentul de călătorie solicitat, autoritatea națională competentă nu o poate respinge numai pentru acest motiv fără a efectua în prealabil o examinare individualizată, impunându-se în special ca aceasta să țină seama de motivele pentru care membrul de familie nu poate prezenta documentul menționat, precum și de cooperarea de care acesta dă dovadă pentru a-și stabili, fără niciun echivoc, identitatea prin orice alt mijloc adecvat.”