ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

4 de março de 2010 *

No processo C-578/08,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos dos artigos 68.º CE e 234.º CE, apresentado pelo Raad van State (Países Baixos), por decisão de 23 de Dezembro de 2008, entrado no Tribunal de Justiça em 29 de Dezembro de 2008, no processo

Rhimou Chakroun

contra

Minister van Buitenlandse Zaken,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: J. N. Cunha Rodrigues, presidente de secção, A. Rosas (relator), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh e A. Arabadjiev, juízes,

* Língua do processo: neerlandês.

advogada-geral: E. Sharpston,
secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 21 de Outubro de 2009,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de R. Chakroun, por R. Veerkamp, na qualidade de advogado,

— em representação do Governo neerlandês, por C. M. Wissels e Y. de Vries, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo helénico, por T. Papadopoulou, G. Kanellopoulos e Z. Chatzipavlou, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Condou-Durande e R. Troosters, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 10 de Dezembro de 2009,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 2.º, proémio e alínea d), e 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da Directiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO L 251, p. 12, a seguir «directiva»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe R. Chakroun ao minister van Buitenlandse Zaken (Ministro dos Negócios Estrangeiros, a seguir «minister») a propósito da recusa de conceder à recorrente no processo principal uma autorização de residência provisória.

Quadro jurídico

Direito da União

3 A directiva estabelece as condições em que o direito ao reagrupamento familiar pode ser exercido por nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-Membros.

4 O segundo, quarto e sexto considerandos da directiva têm a seguinte redacção:

«(2) As medidas relativas ao [re]agrupamento familiar devem ser adoptadas em conformidade com a obrigação de protecção da família e do respeito da vida familiar consagrada em numerosos instrumentos de direito internacional. A presente directiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, designadamente, no artigo 8.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais[, assinada em Roma, em 4 de Novembro de 1950 (a seguir "CEDH"),] e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia[, proclamada em Nice, em 7 de Dezembro de 2000, JO C 364, p. 1, a seguir "Carta"].

[…]

(4) O reagrupamento familiar é um meio necessário para permitir a vida em família. Contribui para a criação de uma estabilidade sociocultural favorável à integração dos nacionais de países terceiros nos Estados-Membros, o que permite, por outro lado, promover a coesão económica e social, que é um dos objectivos fundamentais da Comunidade consagrado no Tratado.

[…]

(6) A fim de assegurar a protecção da família e a manutenção ou a criação da vida familiar, é importante fixar, segundo critérios comuns, as condições materiais necessárias ao exercício do direito ao reagrupamento familiar.»

5 O artigo 2.º, proémio e alíneas a) a d), da directiva enuncia as seguintes definições:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

a) "Nacional de um país terceiro": qualquer pessoa que não seja um cidadão da União na acepção do n.º 1 do artigo 17.º do Tratado;

b) "Refugiado": qualquer nacional de um país terceiro ou apátrida que beneficie do estatuto de refugiado, na acepção da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de Julho de 1951, com a redacção que lhe foi dada pelo Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967;

c) "Requerente do reagrupamento": o nacional de um país terceiro com residência legal num Estado-Membro e que requer, ou cujos familiares requerem, o reagrupamento familiar para se reunificarem;

d) "Reagrupamento familiar": a entrada e residência num Estado-Membro dos familiares de um nacional de um país terceiro que resida legalmente nesse Estado, a fim de manter a unidade familiar, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente».

6 O artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da directiva dispõe:

«Em conformidade com a presente directiva e sob reserva do cumprimento das condições previstas no capítulo IV, bem como no artigo 16.º, os Estados-Membros devem permitir a entrada e residência dos seguintes familiares:

a) O cônjuge do requerente do reagrupamento.»

7 O artigo 7.º, n.º 1, da directiva prevê:

«Por ocasião da apresentação do pedido de reagrupamento familiar, o Estado-Membro em causa pode exigir ao requerente do reagrupamento que apresente provas de que este dispõe de:

a) Alojamento considerado normal para uma família comparável na mesma região e que satisfaça as normas gerais de segurança e salubridade em vigor no Estado-Membro em causa;

b) Um seguro de doença, para si próprio e para os seus familiares, que cubra todos os riscos normalmente cobertos no Estado-Membro em causa para os próprios nacionais;

c) Recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro em causa. Os Estados-Membros devem avaliar esses recursos por referência às suas natureza e regularidade e podem ter em conta o nível do salário mínimo nacional e das pensões e o número de familiares.»

8 O artigo 9.º, n.os 1 e 2, da directiva dispõe:

«1. O disposto no presente capítulo é aplicável ao reagrupamento familiar de refugiados reconhecidos pelos Estados-Membros.

2. Os Estados-Membros podem limitar a aplicação do disposto no presente capítulo aos refugiados cujos laços familiares sejam anteriores à sua entrada.»

9 O artigo 17.º da directiva tem a seguinte redacção:

«Em caso de indeferimento de um pedido, de retirada ou não renovação de uma autorização de residência, bem como de decisão de afastamento do requerente do reagrupamento ou de familiares seus, os Estados-Membros devem tomar em devida consideração a natureza e a solidez dos laços familiares da pessoa e o seu tempo de residência no Estado-Membro, bem como a existência de laços familiares, culturais e sociais com o país de origem.»

10 Nos termos do artigo 20.º da directiva, esta deveria ter sido transposta pelos Estados-Membros para o seu direito nacional o mais tardar em 3 de Outubro de 2005.

Direito nacional

11 O artigo 16.º, n.º 1, proémio e alínea c), da Lei dos estrangeiros de 2000 (Vreemdelingenwet 2000) prevê:

«Pode ser indeferido [...] um pedido de autorização de residência por tempo determinado caso:

[...]

c) o estrangeiro não disponha, de forma autónoma e duradoura, de meios suficientes de subsistência ou se a pessoa onde o estrangeiro pretende residir não disponha, de forma autónoma e duradoura, de meios suficientes de subsistência».

12 A maior parte das disposições pertinentes no âmbito do processo principal consta do Decreto relativo aos estrangeiros de 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000, a seguir «Vb 2000»). Este decreto foi alterado pelo Decreto Real de 29 de Setembro de 2004 (*Staatsblad* 2004, n.º 496), com o objectivo de transpor a directiva.

13 O artigo 1.1, proémio e alínea r), do Vb 2000 define constituição da família como sendo o reagrupamento familiar entre cônjuges desde que os laços familiares tenham sido constituídos num momento em que o requerente do reagrupamento tinha a sua residência principal nos Países Baixos.

14 O artigo 3.13, n.º 1, do Vb 2000 dispõe, na parte pertinente para o litígio no processo principal:

«A autorização de residência por tempo determinado a fim de constituição da família ou de reagrupamento deve ser concedida […] a determinados familiares […] do requerente do reagrupamento […] se as condições referidas nos artigos 3.16 a 3.22 estiverem satisfeitas.»

15 O artigo 3.22 do Vb 2000 refere o seguinte:

«1. A autorização de residência referida no artigo 3.13, n.º 1, é concedida se o requerente do reagrupamento:

a) dispuser, de forma autónoma e duradoura, de um rendimento líquido nos termos do artigo 3.74, alínea a) [...]

[…]

I - 1868

2. No caso de constituição da família, a autorização de residência é concedida, por derrogação do n.º 1, se o requerente do reagrupamento dispuser, de forma autónoma e duradoura, de um rendimento líquido equivalente a, pelo menos, 120% do salário mínimo, previsto no artigo 8.º, n.º 1, alínea a), e no artigo 14.º da Lei relativa ao salário e ao subsídio de férias mínimos [Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag], incluindo o subsídio de férias, previsto no artigo 15.º desta lei.»

16 O artigo 3.74, proémio e alíneas a) e d), do Vb 2000 dispõe:

«Os meios de subsistência […] são suficientes se o rendimento líquido for equivalente:

a) "ao valor-padrão de assistência previsto no artigo 21.º da Lei do trabalho e da assistência [Wet werk en bijstand, a seguir" Wwb], incluindo o subsídio de férias, para as categorias de pessoas em causa, pessoas que vivam sós, famílias monoparentais ou casais e famílias […]

[…]

d) no caso de constituição da família, a 120% do salário mínimo, previsto no artigo 8.º, n.º 1, alínea a), e no artigo 14.º da Lei relativa ao salário e ao subsídio de férias mínimos, incluindo o subsídio de férias, previsto no artigo 15.º desta lei».

17 Decorre dos elementos apresentados pelo órgão jurisdicional de reenvio que, na data tida em consideração para efeitos do litígio no processo principal, o valor-padrão de assistência, determinado em conformidade com o artigo 21.º, proémio e alínea c), da Wwb, para os interessados com mais de 21 anos e menos de 65 anos, quando os dois cônjuges têm menos de 65 anos, era de 1 207, 91 euros por mês, enquanto, no caso

de constituição da família, os meios de subsistência são considerados suficientes se o rendimento líquido for equivalente a 1 441,44 euros por mês, incluindo o subsídio de férias.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

18 O Sr. Chakroun, de nacionalidade marroquina, nasceu em 1 de Julho de 1944. Reside nos Países Baixos desde 21 de Dezembro de 1970 e é titular de uma autorização de residência regular por tempo indeterminado. Desde 12 de Julho de 2005, recebe um subsídio, ao abrigo da Lei relativa à protecção dos trabalhadores contra as consequências financeiras do desemprego (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid), de 6 de Novembro de 1986, que receberá, caso não haja uma alteração das circunstâncias, até 12 de Julho de 2010.

19 R. Chakroun, também de nacionalidade marroquina, nasceu em 18 de Julho de 1948 e casou-se com o Sr. Chakroun em 31 de Julho de 1972.

20 Em 10 de Março de 2006, R. Chakroun requereu na Embaixada dos Países Baixos em Rabat (Marrocos) uma autorização de residência provisória com a finalidade de poder viver com o marido.

21 Por decisão de 17 de Julho de 2006, o minister indeferiu este requerimento, pelo facto de o Sr. Chakroun não auferir rendimentos suficientes na acepção do Vb 2000. Com efeito, o subsídio de desemprego auferido pelo Sr. Chakroun ascendia a 1 322,73 euros líquidos por mês, incluindo o subsídio de férias, ou seja, um valor inferior ao valor-padrão de rendimentos aplicável em caso de constituição da família, de 1 441,44 euros.

22 Por decisão de 21 de Fevereiro de 2007, o minister indeferiu o recurso que R. Chakroun interpôs dessa decisão.

23 Por decisão de 15 de Outubro de 2007, o Rechtbank 's-Gravenhage negou provimento ao recurso então interposto por R. Chakroun da decisão de 21 de Fevereiro de 2007. Seguidamente, a recorrente no processo principal interpôs recurso dessa decisão para o Raad van State.

24 Nesse tribunal, R. Chakroun suscitou, em primeiro lugar, a questão de saber se o artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da directiva foi correctamente transposto pelos artigos 3.74, proémio e alínea d), e 3.22, n.º 2, do Vb 2000, na medida em que estas disposições exigem, no caso de constituição da família, que o requerente do reagrupamento possua recursos equivalentes a 120% do salário mínimo.

25 O órgão jurisdicional de reenvio refere que o salário mínimo é uma referência essencial na Wwb, cujo objectivo é garantir um mínimo de existência a todo o nacional neerlandês, residente nos Países Baixos, assim como a todos os estrangeiros equiparados aos nacionais residentes nos Países Baixos, que se encontram ou correm o risco de se encontrar numa situação em que não dispõem dos meios necessários à sua subsistência (artigo 11.º da Wwb). A aplicação desta lei é da competência das autoridades municipais.

26 A Wwb prevê duas categorias de assistência. Em primeiro lugar, existe a assistência geral, que corresponde à assistência destinada a cobrir as despesas gerais necessárias à subsistência (artigo 5.º, alínea b, da Wwb). Em segundo lugar, a lei prevê a assistência especial que concede um direito ao interessado que não disponha dos meios que lhe permitam fazer face às despesas necessárias à sua subsistência decorrentes de circunstâncias especiais, desde que, na opinião do colégio da autoridade municipal, estas despesas não possam ser cobertas por outros meios disponíveis (artigo 35.º, n.º 1, da Wwb).

27 A Wwb utiliza como elemento de referência o salário mínimo de uma pessoa de 23 anos para a determinação da necessidade e do valor ao qual uma pessoa tem direito no âmbito da assistência geral. O valor correspondente a 120% do salário mínimo é, como o indica o Governo neerlandês nas suas observações, o valor acima do qual um residente já não pode beneficiar da assistência geral ou da assistência especial.

28 O Raad van State questiona-se se, quando os Estados-Membros aplicam o artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da directiva, podem ou devem levar em conta, eventualmente em termos fixos, as prestações sociais decorrentes da assistência especial. A assistência especial, decidida pelo colégio da autoridade municipal após apreciação da situação do requerente, pode assumir diversas formas, incluindo uma redução dos impostos.

29 Em segundo lugar, R. Chakroun contesta a distinção efectuada na legislação neerlandesa entre reagrupamento familiar e constituição da família, consoante os laços familiares sejam anteriores ou posteriores à entrada do requerente do reagrupamento em território neerlandês, dado que tal distinção não decorre do artigo 7.º, n.º 1, da directiva. Com efeito, se o pedido em causa no processo principal tivesse sido considerado um pedido de reagrupamento familiar na acepção da legislação neerlandesa, teria sido levado em consideração o valor-padrão de assistência previsto no artigo 21.º, proémio e alínea c), da Wwb, nos termos do artigo 3.74, proémio e alínea a), do Vb 2000, apesar de os recursos do Sr. Chakroun serem superiores ao valor exigível.

30 O Raad van State tem dúvidas quanto à possibilidade de os Estados-Membros efectuarem uma distinção dessa natureza entre constituição da família e reagrupamento familiar, mas precisa que não é de excluir que seja compatível com a directiva uma legislação na qual se estabelece uma distinção consoante os laços familiares sejam anteriores ou posteriores à entrada do requerente do reagrupamento no Estado-Membro de acolhimento. Este órgão jurisdicional salienta que esta última distinção se encontra prevista no artigo 9.º da directiva, aplicável aos refugiados, bem como no artigo 16.º, n.ºs 1 e 5, da Directiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004, L 16, p. 44).

31 Em face destes elementos, o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A expressão "recorrer ao sistema de assistência social" prevista no artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da [directiva] deve ser interpretada no sentido de que permite a um Estado-Membro adoptar um regime [nos termos do qual o] reagrupamento familiar não [é autorizado] a um requerente do reagrupamento que provou dispor de recursos estáveis e regulares para poder prover às [despesas] gerais indispensáveis [à sua] subsistência [e à dos membros da sua família], mas que, tendo em conta o nível dos seus rendimentos, poderá, no entanto, recorrer à assistência especial para prover a necessidades especiais, individualizadas, de subsistência, bem como à [redução de impostos], em função dos rendimentos, [concedida pelas autoridades locais,] ou a medidas de apoio ao rendimento no âmbito da política municipal do rendimento mínimo ["minimabeleid"]?

2) [A directiva], em especial o seu artigo 2.º, proémio e alínea d), deve ser interpretada no sentido de que esta disposição se opõe a uma legislação nacional que, para efeitos de aplicação do requisito de rendimento previsto no artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), distingue as situações consoante os laços familiares sejam anteriores ou posteriores à entrada do residente no Estado-Membro?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

32 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a expressão «recorrer ao sistema de assistência social» que figura no artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da directiva deve ser interpretada no sentido de que permite a um

Estado-Membro adoptar um regime relativo ao reagrupamento familiar que não autoriza esse reagrupamento a um requerente que provou dispor de recursos estáveis, regulares e suficientes para poder prover às suas próprias necessidades e às dos membros da sua família, mas que, tendo em conta o nível dos seus rendimentos, poderá, no entanto, recorrer à assistência especial em caso de despesas particulares e individualmente determinadas necessárias à sua subsistência, a reduções de impostos concedidas pelas autoridades locais em função dos rendimentos ou a medidas de apoio ao rendimento no âmbito da política municipal do rendimento mínimo («minimabeleid»).

Observações apresentadas pelas partes

33 A recorrente no processo principal defende que o «sistema de assistência social do Estado-Membro em causa», previsto no artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da directiva, só pode corresponder a uma regulamentação nacional, enquanto determinadas regulamentações mencionadas pelo Raad van State estão instauradas a nível municipal. Alega ainda que a remissão, feita pelo artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da directiva, para o nível das remunerações e das pensões mínimas nacionais significa que este nível constitui um limiar superior.

34 A recorrente no processo principal, do mesmo modo que a Comissão das Comunidades Europeias, salienta que a margem de apreciação dos Estados-Membros na aplicação da directiva não pode prejudicar os objectivos e o efeito útil desta última. Explica, nomeadamente, que o valor-padrão de 120% do salário mínimo, tal como se encontra fixado, tem por consequência impedir na prática que os requerentes jovens preencham o critério dos meios de subsistência com base num emprego a tempo inteiro. Com efeito, a lei estabelece como referência o salário mínimo de uma pessoa de 23 anos. Ora, o salário mínimo das pessoas com menos de 23 anos constitui apenas uma parte do salário de uma pessoa de 23 anos, isto é, por exemplo, 72% para uma pessoa de 21 anos, apesar de que uma pessoa de 21 anos deveria auferir 160% do salário mínimo da sua categoria de idade para preencher o critério.

35 Na audiência, R. Chakroun citou o relatório elaborado pelo Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Centro Científico de Investigação e de Documentação) do Ministério da Justiça neerlandês, que avalia a incidência, na migração de cônjuges estrangeiros nos Países Baixos, do aumento dos rendimentos exigidos com vista ao reagrupamento familiar. Segundo R. Chakroun, os aspectos negativos descritos neste relatório mostram que a regulamentação neerlandesa contraria o objectivo da directiva.

36 A Comissão refere que o elemento determinante, segundo a directiva, é saber se o próprio interessado dispõe de recursos suficientes para prover às suas necessidades elementares sem recorrer à assistência social. O sistema previsto na directiva não deveria ser interpretado no sentido de permitir ao Estado-Membro calcular todas as vantagens sociais de que os interessados podem eventualmente beneficiar, para fixar, em consequência, o limite dos rendimentos exigidos.

37 A este respeito, a Comissão sublinha que, como é referido no ponto 4.3.3 do seu Relatório ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 8 de Outubro de 2008, sobre a aplicação da Directiva 2003/86 [COM(2008) 610], o montante exigido pelas autoridades neerlandesas, para efeitos de avaliação da suficiência dos recursos, é o mais elevado de todos os Estados-Membros da Comunidade. Além disso, salienta que, se, no processo principal, os laços familiares entre os cônjuges Chakroun tivessem existido antes da entrada do Sr. Chakroun no território da Comunidade, o valor dos rendimentos tomados em consideração, para efeitos de avaliação da suficiência de recursos, teria sido inferior ao valor tido em conta no referido processo, nos termos do artigo 3.74, proémio e alínea d), do Vb 2000. Assim, pode considerar-se que o valor exigido pela regulamentação nacional quando os laços familiares existem antes da entrada do requerente do reagrupamento no território da Comunidade corresponde ao valor que é normalmente necessário para prover às necessidades mais elementares na sociedade neerlandesa.

38 Por fim, tanto R. Chakroun como a Comissão consideram que as autoridades neerlandesas deveriam ter tido em conta, no processo principal, a duração longa da residência e do casamento e que, não o tendo feito, foi violada a exigência de apreciação individual do pedido, prevista no artigo 17.º da directiva.

39 O Governo neerlandês explica que o nível de rendimentos suficiente, fixado em 120% do salário mínimo legal, é o valor dos rendimentos geralmente considerado pelos municípios dos Países Baixos como um dos critérios que permite determinar os beneficiários potenciais de uma medida geral ou especial de assistência social. Certos municípios optam, porém, por níveis de rendimentos diferentes, que oscilam entre 110% e 130% do salário mínimo legal. Sendo a assistência social concedida em função das necessidades, só posteriormente será possível realizar estatísticas que permitam determinar o limiar médio de rendimentos até ao qual esta assistência é concedida.

40 Assim, o referido governo defende que o nível de rendimentos correspondente a 120% do salário mínimo legal é conforme com o artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da directiva, dado que se trata do nível de rendimentos a partir do qual, em princípio, já não se pode beneficiar de uma medida geral ou especial de assistência social. Com efeito, segundo esse mesmo governo, o nível do salário mínimo nos Países Baixos permite satisfazer exclusivamente as necessidades vitais e pode ser insuficiente para fazer face a despesas individuais específicas. Estes elementos justificam que se tenha em consideração o nível de rendimento equivalente a 120% do salário mínimo legal.

Resposta do Tribunal

41 Importa recordar que o artigo 4.º, n.º 1, da directiva impõe aos Estados-Membros obrigações positivas precisas, às quais correspondem direitos subjectivos claramente definidos, uma vez que lhes exige, nas hipóteses determinadas pela directiva, que autorizem o reagrupamento familiar de certos membros da família do requerente do reagrupamento sem que possam exercer a sua margem de apreciação (acórdão de 27 de Junho de 2006, Parlamento/Conselho, C-540/03, Colect., p. I-5769, n.º 60).

42 Todavia, esta disposição estabelece como reserva o cumprimento das condições previstas no capítulo IV da directiva. O artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), desta directiva faz parte dessas condições e permite que os Estados-Membros exijam que o requerente do reagrupamento faça prova de que dispõe de recursos estáveis, regulares e

suficientes para prover à sua própria subsistência e à dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro em causa. A mesma disposição precisa que os Estados-Membros devem avaliar esses recursos com referência à sua natureza e à sua regularidade e podem ter em conta o nível das remunerações e das pensões mínimas nacionais, bem como o número de familiares.

43 Sendo a autorização do reagrupamento familiar a regra geral, a faculdade prevista no artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da directiva deve ser interpretada em termos estritos. Além disso, a margem de manobra reconhecida aos Estados-Membros não deve ser por estes utilizada de forma a prejudicar o objectivo da directiva, que é favorecer o reagrupamento familiar, bem como o efeito útil desta.

44 A este respeito, resulta do segundo considerando da directiva que as medidas relativas ao reagrupamento familiar deveriam ser adoptadas em conformidade com a obrigação de protecção da família e do respeito da vida familiar consagrada em numerosos instrumentos de direito internacional. Com efeito, a directiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, designadamente, no artigo 8.º da CEDH e na Carta. Daqui decorre que as disposições da directiva, e nomeadamente o artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), desta, devem ser interpretadas à luz dos direitos fundamentais e, mais particularmente, do direito ao respeito da vida familiar consagrado pela CEDH e pela Carta. Cumpre acrescentar que, segundo o artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE, a União Europeia reconhece os direitos, liberdades e princípios enunciados na Carta, conforme adaptada em Estrasburgo, em 12 de Dezembro de 2007 (JO C 303, p. 1), a qual tem o mesmo valor jurídico que os Tratados.

45 Como salientou na audiência a recorrente no processo principal, o conceito de «sistema de assistência social do Estado-Membro» é um conceito autónomo do direito da União que não pode ser definido com referência aos conceitos de direito nacional. À luz, nomeadamente, das diferenças existentes entre os Estados-Membros no que diz respeito à gestão da assistência social, este conceito deve ser entendido no sentido de que alude a uma ajuda social concedida pelas autoridades públicas, seja a nível nacional, regional ou local.

46 A primeira frase do artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da directiva contrapõe, por um lado, o conceito de «recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência» e, por outro, o de «assistência social». Desta contraposição decorre que o conceito de «assistência social» constante da directiva visa uma ajuda, concedida pelas autoridades públicas, seja a nível nacional, regional ou local, à qual recorre um indivíduo, no caso em apreço o requerente do reagrupamento, que não dispõe de recursos estáveis e regulares para fazer face à sua própria subsistência e à dos seus familiares, e que, em virtude deste facto, corre o risco de se tornar, durante a sua permanência, uma sobrecarga para a assistência social do Estado-Membro de acolhimento (v., por analogia, acórdão de 11 de Dezembro de 2007, Eind, C-291/05, Colect., p. I-10719, n.º 29).

47 O artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), segunda frase, da directiva permite aos Estados-Membros ter em conta, quando da avaliação dos recursos do requerente do reagrupamento, o nível dos salários e das pensões mínimas nacionais. Como foi referido no n.º 43 do presente acórdão, esta faculdade deve ser exercida de modo a não afectar o objectivo da directiva, que é favorecer o reagrupamento familiar, bem como o efeito útil desta.

48 Além disso, dado que a extensão das necessidades pode variar em função dos indivíduos, essa autorização deve ser interpretada no sentido de que os Estados-Membros podem indicar um certo montante como valor de referência, mas não no sentido de que podem impor um valor de rendimento mínimo abaixo do qual qualquer reagrupamento familiar seja recusado, sem que seja realizado um exame concreto da situação de cada requerente. Esta interpretação é confirmada pelo artigo 17.º da directiva que impõe um exame individual dos pedidos de reagrupamento.

49 Utilizar como valor de referência um nível de rendimento equivalente a 120% do rendimento mínimo de um trabalhador de 23 anos, valor acima do qual o recurso à assistência especial está, em princípio, excluído, não parece responder ao objectivo que consiste em determinar se um individuo dispõe de recursos regulares para a sua própria subsistência. Com efeito, o conceito de «assistência social» previsto no artigo 7.º, n.º 1, alínea c), da directiva deve ser interpretado no sentido de que visa uma ajuda que supre uma falta de recursos estáveis, regulares e suficientes e não de uma ajuda que permite prover a necessidades excepcionais ou imprevistas.

50 Além disso, o valor de 120%, utilizado para fixar o montante imposto pelo Vb 2000 é apenas um valor médio, determinado quando são efectuadas estatísticas relativas à assistência especial concedida pelas autoridades municipais dos Países Baixos e aos critérios dos rendimentos tidos em consideração por estas autoridades municipais. Como foi alegado na audiência, algumas autoridades municipais utilizam como valor de referência um rendimento inferior ao correspondente a 120% do rendimento mínimo, o que contradiz a tese segundo a qual é indispensável um rendimento que corresponde a 120% do rendimento mínimo.

51 Por fim, não compete ao Tribunal de Justiça decidir se o rendimento mínimo previsto na lei neerlandesa é suficiente para permitir aos trabalhadores deste Estado prover às suas necessidades normais. Todavia, é suficiente declarar, como alegou correctamente a Comissão, que, no processo principal, caso os laços familiares entre o casal Chakroun já existissem quando da entrada do Sr. Chakroun no território da Comunidade, o valor dos rendimentos tidos em consideração no exame do pedido de R. Chakroun teria sido o rendimento mínimo e não 120% deste. Daqui se impõe concluir que o rendimento mínimo é considerado pelas próprias autoridades neerlandesas como o valor correspondente a recursos suficientes na acepção do artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da directiva.

52 Tendo em conta estes elementos, há que responder à primeira questão submetida que a expressão «recorrer ao sistema de assistência social» que figura no artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da directiva deve ser interpretada no sentido de que não permite a um Estado-Membro adoptar uma regulamentação relativa ao reagrupamento familiar que não autoriza esse reagrupamento a um requerente que provou dispor de recursos estáveis, regulares e suficientes para poder prover às suas próprias necessidades e às dos membros da sua família, mas que, tendo em conta o nível dos seus rendimentos, poderá, no entanto, recorrer à assistência especial em caso de despesas particulares e individualmente determinadas necessárias à sua subsistência, a reduções de impostos concedidas pelas autoridades locais em função dos rendimentos ou a medidas de apoio aos rendimentos no âmbito da política municipal do rendimento mínimo («minimabeleid»).

Quanto à segunda questão

53 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a directiva, em especial o seu artigo 2.º, proémio e alínea d), deve ser interpretada no sentido de que esta disposição se opõe a uma regulamentação nacional que, para efeitos da aplicação das condições relativas ao rendimento previstas no artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da directiva, estabelece uma distinção consoante os laços familiares sejam anteriores ou posteriores à entrada do requerente do reagrupamento no território do Estado-Membro de acolhimento.

Observações apresentadas pelas partes

54 R. Chakroun explicou que o cônjuge, após a sua entrada nos Países Baixos no decurso do ano de 1970, trabalhou durante dois anos neste Estado-Membro com o intuito de criar as economias necessárias ao seu casamento.

55 Segundo a recorrente no processo principal e a Comissão, a directiva não contém nenhum fundamento para se distinguir entre a manutenção da família e a criação desta. Decorre, nomeadamente, de um documento da Presidência do Conselho (documento do Conselho 5682/01, de 31 de Janeiro de 2001, p. 3) que existia um acordo generalizado relativamente ao facto de o reagrupamento familiar dever cobrir a constituição e a manutenção da unidade familiar. Esta interpretação é corroborada pelo sexto considerando da directiva e pelo artigo 2.º, proémio e alínea d), desta. Quanto à excepção prevista no artigo 9.º, n.º 2, da directiva, trata-se de uma disposição específica relativa à situação dos refugiados compelidos a fugir dos seus países. Além disso, R. Chakroun cita o relatório de 11 de Março de 2009 do comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos a propósito da sua visita efectuada aos Países Baixos de 21 a 25 de Setembro de 2008, no qual o comissário se surpreende com a existência de determinadas disposições da legislação neerlandesa em matéria de reagrupamento familiar.

56 Além disso, a Comissão questiona em que medida uma distinção em função do momento em que os laços familiares se criaram pode ter qualquer relação com a satisfação das condições materiais em matéria de necessidades elementares.

57 O Governo neerlandês alega que a distinção, efectuada pela legislação nacional, entre a criação da família e o reagrupamento familiar não é proibida pela directiva e corresponde a uma forma de ter em conta a natureza e a solidez dos laços familiares, como impõe o artigo 17.º da directiva. Segundo este governo, pode, com efeito, imaginar-se que os interesses em jogo sejam mais importantes quando os laços familiares existam antes de a pessoa de referência se ter estabelecido nos Países Baixos. No caso de constituição da família, os dois cônjuges correriam o risco de a vida familiar não se poder temporariamente desenrolar nos Países Baixos. Em termos gerais, nestes casos, os laços familiares concretizam-se de um modo menos intenso do que os que dão, seguidamente, origem aos pedidos de reagrupamento familiar. Foi precisamente para proteger a família que o Reino dos Países Baixos fixou o nível de rendimentos suficientes num valor inferior ao valor-padrão geral de 120% do salário mínimo no caso de reagrupamento familiar.

58 A título exaustivo, o Governo neerlandês observa que, mesmo no caso em que os laços familiares são posteriores à chegada da pessoa de referência aos Países Baixos e em que a condição do rendimento não é preenchida, a residência dos membros da família será, não obstante, autorizada, se o artigo 8.º da CEDH o exigir.

Resposta do Tribunal

59 O artigo 2.º, proémio e alínea d), da directiva define o reagrupamento familiar sem estabelecer qualquer distinção em função da data do casamento, porquanto esclarece que se entende por reagrupamento a entrada ou a residência no território do Estado-Membro de acolhimento de um membro da família a fim de manter a unidade familiar, «independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente».

60 Apenas o artigo 9.º, n.º 2, da directiva, aplicável aos refugiados, prevê que os «Estados-Membros podem limitar a aplicação [das disposições previstas no capítulo V da directiva] aos refugiados cujos laços familiares sejam anteriores à sua entrada». Esta disposição tem a sua justificação no tratamento mais favorável concedido aos refugiados quando da sua entrada no território.

61 Daqui decorre que as normas da directiva, com excepção do seu artigo 9.º, n.º 2, são aplicáveis tanto ao que a legislação neerlandesa qualifica de reagrupamento familiar como ao que define como constituição da família.

62 Esta interpretação é corroborada pelo sexto considerando da directiva que visa «a protecção da família e a manutenção ou a criação da vida familiar». É-o igualmente pelos trabalhos preparatórios citados pela recorrente no processo principal, dos quais resulta que se tinha chegado a um acordo generalizado em relação ao facto de o reagrupamento familiar dever abranger tanto a constituição da família como a manutenção da unidade familiar.

63 Além disso, esta interpretação é conforme com o artigo 8.º da CEDH e o artigo 7.º da Carta, que não estabelecem nenhuma distinção em função das circunstâncias e do momento em que se constitui uma família.

64 Tendo em conta o facto de o legislador da União não pretender estabelecer uma distinção em função do momento em que se constitui a família, bem como a necessidade de não interpretar as disposições da directiva de modo restritivo e de não as privar do seu efeito útil, os Estados-Membros não dispõem de uma margem de apreciação que lhes permita reintroduzir esta distinção na sua legislação nacional relativa à transposição da directiva (v., por analogia, acórdão de 25 de Julho de 2008, Metock e o., C-127/08, Colect., p. I-6241, n.º 93). De resto, a possibilidade de um requerente do reagrupamento dispor de recursos regulares e suficientes para prover às suas necessidades e às da sua família na acepção do artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da directiva não é, de modo algum, susceptível de depender do momento em que este constituiu a sua família.

65 Por fim, no que se refere ao argumento do Governo neerlandês segundo o qual deve ser concedida uma autorização se o artigo 8.º da CEDH o exigir, basta constatar que, como decorreu da audiência, R. Chakroun ainda não foi autorizada a reunir-se ao seu cônjuge, com o qual está casada há 37 anos.

66 Assim, há que responder à segunda questão submetida que a directiva, em especial o seu artigo 2.º, proémio e alínea d), deve ser interpretada no sentido de que esta disposição opõe-se a uma regulamentação nacional que, na aplicação das condições relativas aos rendimentos previstas no artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da directiva, estabelece uma distinção consoante os laços familiares sejam anteriores ou posteriores à entrada do requerente do reagrupamento no território do Estado-Membro de acolhimento.

Quanto às despesas

67 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

1) A expressão «recorrer ao sistema de assistência social» que figura no artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da Directiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, deve ser interpretada no sentido de que não permite a um Estado-Membro adoptar uma regulamentação relativa ao reagrupamento familiar que não autoriza esse reagrupamento a um requerente que provou dispor de recursos estáveis, regulares e suficientes para poder prover às suas próprias necessidades e às dos membros da sua família, mas que, tendo em conta o nível dos seus rendimentos, poderá, no entanto, recorrer à assistência especial em caso

de despesas particulares e individualmente determinadas necessárias à sua subsistência, a reduções de impostos concedidas pelas autoridades locais em função dos rendimentos ou a medidas de apoio aos rendimentos no âmbito da política municipal do rendimento mínimo («minimabeleid»).

2) A Directiva 2003/86, em especial o seu artigo 2.º, proémio e alínea d), deve ser interpretada no sentido de que esta disposição opõe-se a uma regulamentação nacional que, na aplicação das condições relativas aos rendimentos previstas no artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da Directiva 2003/86, estabelece uma distinção consoante os laços familiares sejam anteriores ou posteriores à entrada do requerente do reagrupamento no território do Estado-Membro de acolhimento.

Assinaturas