HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

4 martie 2010 *

În cauza C-578/08,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolelor 68 CE și 234 CE de Raad van State (Țările de Jos), prin decizia din 23 decembrie 2008, primită de Curte la 29 decembrie 2008, în procedura

Rhimou Chakroun

împotriva

Minister van Buitenlandse Zaken,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul J. N. Cunha Rodrigues, președinte de cameră, domnii A. Rosas (raportor), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh și A. Arabadjiev, judecători,

* Limba de procedură: olandeza.

avocat general: doamna E. Sharpston,
grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 21 octombrie 2009,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru doamna Chakroun, de R. Veerkamp, în calitate de avocat;

— pentru guvernul olandez, de doamna C. M. Wissels și de domnul Y. de Vries, în calitate de agenți;

— pentru guvernul elen, de doamna T. Papadopoulou, de domnul G. Kanellopoulos și de doamna Z. Chatzipavlou, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Comunităților Europene, de doamna M. Condou-Durande și de domnul R. Troosters, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 10 decembrie 2009,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 2 litera (d) și a articolului 7 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei (JO L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164, denumită în continuare „directiva").

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între doamna Chakroun, pe de o parte, și Minister van Buitenlandse Zaken (ministrul afacerilor externe, denumit în continuare „minister-ul"), pe de altă parte, în legătură cu refuzul acestuia din urmă de a acorda reclamantei din acțiunea principală un permis de ședere temporară.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Directiva 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.

4 Considerentele (2), (4) și (6) ale directivei sunt redactate după cum urmează:

„(2) Măsurile privind reîntregirea familiei ar trebui adoptate în conformitate cu obligația de protecție a familiei și de respectare a vieții de familie, care este consacrată în numeroase instrumente de drept internațional. Prezenta directivă respectă drepturile fundamentale și respectă principiile recunoscute în special de articolul 8 din [Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare «CEDO»)] și de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, proclamată la Nisa la 7 decembrie 2000 [JO C 364, p. 1, denumită în continuare «carta»].

[…]

(4) Reîntregirea familiei este o modalitate necesară pentru a face posibilă viața în familie. Ea contribuie la crearea unei stabilități socio-culturale care facilitează integrarea resortisanților țărilor terțe în statele membre, fapt care permite, de asemenea, promovarea coeziunii economice și sociale, obiectiv fundamental al Comunității, enunțat de tratat.

[…]

(6) Pentru a asigura protecția familiei, precum și menținerea sau crearea unei vieți de familie, este necesar să se stabilească, pe baza unor criterii comune, condițiile materiale pentru exercitarea dreptului la reîntregirea familiei."

5 Articolul 2 literele (a)-(d) din directivă enunță următoarele definiții:

„În sensul prezentei directive:

(a) «resortisant al unei țări terțe» înseamnă orice persoană care nu este cetățean al Uniunii în sensul articolului 17 alineatul (1) din tratat;

(b) «refugiat» înseamnă orice resortisant al unei țări terțe sau apatrid care beneficiază de statutul de refugiat în sensul Convenției privind statutul refugiaților din 28 iulie 1951, astfel cum a fost modificată prin protocolul semnat la New York la 31 ianuarie 1967;

(c) «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;

(d) «reîntregirea familiei» înseamnă intrarea și șederea într-un stat membru a membrilor familiei unui resortisant al unei țări terțe care are reședința în mod legal în respectivul stat membru în scopul menținerii unității familiale, indiferent dacă legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare intrării susținătorului reîntregirii".

6 Articolul 4 alineatul (1) litera (a) din directivă prevede:

„Statele membre autorizează intrarea și șederea, în conformitate cu prezenta directivă și sub rezerva respectării condițiilor prevăzute de capitolul IV, precum și la articolul 16, a următorilor membri ai familiei:

(a) soțul susținătorului reîntregirii”.

7 Articolul 7 alineatul (1) din directivă prevede:

„La depunerea cererii de reîntregire a familiei, statul membru în cauză poate cere persoanei care a depus cererea să furnizeze dovada că susținătorul reîntregirii dispune:

(a) de o locuință considerată normală pentru o familie de dimensiuni comparabile în aceeași regiune și care corespunde standardelor generale de sănătate și de siguranță în vigoare în statul membru în cauză;

(b) de o asigurare de sănătate care acoperă toate riscurile acoperite în mod normal pentru propriii resortisanți în statul membru în cauză, atât pentru susținătorul reîntregirii, cât și pentru membrii familiei;

(c) de resurse stabile, constante și suficiente pentru a se întreține pe sine și pe ceilalți membri ai familiei fără a recurge la sistemul de asistență socială al statului membru în cauză. Statele membre evaluează aceste resurse în raport cu natura și caracterul lor constant și pot ține seama de nivelul salariilor și pensiilor minime naționale, precum și de numărul membrilor familiei."

8 Articolul 9 alineatele (1) și (2) din directivă prevede:

(1) Prezentul capitol se aplică reîntregirii familiei refugiaților recunoscuți ca atare de statele membre.

(2) Statele membre pot limita aplicarea prezentului capitol la refugiații ale căror legături de familie sunt anterioare intrării pe teritoriu."

9 Articolul 17 din directivă 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."

10 Potrivit articolului 20 din directivă, aceasta trebuia transpusă de statele membre în dreptul lor național până la 3 octombrie 2005.

Dreptul național

11 Articolul 16 alineatul 1 litera c din Legea din 2000 privind străinii (Vreemdelingenwet 2000) prevede:

„O cerere de acordare a unui permis de ședere pe durată fixă […] poate fi respinsă:

[…]

c. dacă străinul nu dispune de mijloace de întreținere independente, de durată și suficiente sau dacă persoana cu care acesta dorește să locuiască nu dispune de mijloace de întreținere independente, de durată și suficiente."

12 Majoritatea dispozițiilor pertinente în cauza principală figurează în Decretul din anul 2000 privind străinii (Vreemdelingenbesluit 2000, denumit în continuare „Vb 2000"). Acesta a făcut obiectul unor modificări prin Decretul regal din 29 septembrie 2004 (*Staatsblad* 2004, nr. 496) în vederea transpunerii directivei.

13 Articolul 1.1. litera r) din Vb 2000 definește constituirea unei familii drept reîntregirea familiei cu soțul […] atunci când legătura conjugală a luat naștere la un moment în care reședința principală a persoanei principale se afla în Țările de Jos.

14 Articolul 3.13 alineatul 1 din Vb 2000 prevede, în ceea ce privește acțiunea principală:

„Permisul de ședere pe durată fixă […] este acordat în scopul reîntregirii sau al constituirii familiei membrului familiei […] persoanei principale […], dacă sunt îndeplinite condițiile stabilite la articolele 3.16-3.22."

15 Articolul 3.22 din Vb 2000 prevede următoarele:

„1. Permisul de ședere menționat la articolul 3.13 alineatul 1 este acordat dacă persoana principală:

a. dispune de un venit net independent și de durată care îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 3.74 litera a [...]

[…]

2. În cazul constituirii unei familii, permisul de ședere este acordat, prin derogare de la alineatul 1, dacă persoana principală dispune de un venit net independent și de durată egal cu cel puțin 120 % din salariul minim, menționat la articolul 8 alineatul 1 litera a și la articolul 14 din Legea privind valoarea minimă a salariului și a indemnizațiilor de concediu [Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag], inclusiv indemnizația de concediu, menționată la articolul 15 din această lege."

16 Articolul 3.74 literele a și d din Vb 2000 prevede:

„Mijloacele de întreținere […] sunt suficiente dacă venitul net este egal cu:

a. alocația menționată în normele de asistență socială prevăzute la articolul 21 din Legea privind munca și asistența socială [Wet werk en bijstand, denumită în continuare «Wwb»] pentru categoria relevantă de persoane singure, de părinți singuri sau de cupluri și de familii, inclusiv indemnizația de concediu […]

[…]

d. în cazul constituirii unei familii: 120 % din salariul minim menționat la articolul 8 alineatul 1 litera a și la articolul 14 din Legea privind salariul și indemnizațiile de concediu, inclusiv indemnizația de concediu menționată la articolul 15 din această lege".

17 Din elementele furnizate de instanța de trimitere reiese că, în momentul relevant pentru acțiunea principală, norma de asistență, determinată în conformitate cu articolul 21 litera c din Wwb pentru persoanele interesate cu vârsta cuprinsă între 21 de ani și 65 de ani, atunci când ambii soți au mai puțin de 65 de ani, era de 1 207,91 euro

pe lună, în timp ce, în cazul constituirii unei familii, mijloacele de întreținere sunt considerate suficiente dacă venitul net este egal cu 1 441,44 euro pe lună, inclusiv indemnizația de concediu.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

18 Domnul Chakroun, de cetățenie marocană, s-a născut la 1 iulie 1944. Locuiește în Țările de Jos din 21 decembrie 1970 și este titularul unui permis de ședere obișnuit pe durată nelimitată în acest stat membru. Din 12 iulie 2005, acesta primește o alocație în temeiul Legii din 6 noiembrie 1986 privind asigurarea lucrătorilor împotriva consecințelor financiare ale șomajului (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid) care, dacă împrejurările rămân neschimbate, va fi menținută până la 12 iulie 2010.

19 Doamna Chakroun, de asemenea de cetățenie marocană, s-a născut la 18 iulie 1948 și este căsătorită cu domnul Chakroun din 31 iulie 1972.

20 La 10 martie 2006, doamna Chakroun a depus la Ambasada Țărilor de Jos din Rabat (Maroc) o cerere de acordare a unui permis de ședere temporară pentru a putea locui cu soțul său.

21 Prin decizia din 17 iulie 2006, minister-ul a respins cererea, pentru motivul că domnul Chakroun nu obținea venituri suficiente în sensul Vb 2000. Astfel, indemnizațiile de șomaj primite de domnul Chakroun erau în valoare de 1 322,73 euro net pe lună, inclusiv indemnizația de concediu, reprezentând o sumă inferioară normei privind veniturile aplicabile în cazul constituirii unei familii, și anume 1 441,44 euro.

22 Prin decizia din 21 februarie 2007, minister-ul a declarat nefondată acțiunea introdusă de doamna Chakroun împotriva acestei decizii.

23 Prin hotărârea din 15 octombrie 2007, Rechtbank 's-Gravenhage a declarat nefondată acțiunea pe care doamna Chakroun a introdus-o împotriva acestei decizii din 21 februarie 2007. Ulterior, reclamanta din acțiunea principală a formulat recurs împotriva acestei hotărâri la Raad van State.

24 În fața acestei instanțe, doamna Chakroun ridică, în primul rând, problema transpunerii corecte a articolului 7 alineatul (1) litera (c) din directivă prin articolul 3.74 litera d, precum și prin articolul 3.22 alineatul 2 din Vb 2000, având în vedere că aceste dispoziții impun ca susținătorul reîntregirii, în cazul constituirii unei familii, să dispună de resurse echivalente cu 120 % din salariul minim.

25 Instanța de trimitere arată că salariul minim este un punct de referință esențial în Wwb, al cărui obiectiv este de a garanta un standard minim de viață oricărui resortisant olandez, care are reședința în Țările de Jos, precum și oricărui străin asimilat rezidenților din Țările de Jos, care se află sau riscă să se afle în situația de a nu dispune de mijloacele necesare pentru a se întreține (articolul 11 din Wwb). Aplicarea acestei legi este de competența comunelor.

26 Wwb prevede două categorii de asistență. Există, în primul rând, asistența generală, ce reprezintă asistența prin care se urmărește să se acopere cheltuielile generale necesare întreținerii (articolul 5 litera b din Wwb). Legea prevede, în al doilea rând, asistența specială la care are dreptul persoana interesată, în măsura în care aceasta nu dispune de mijloace care să îi permită să facă față cheltuielilor necesare întreținerii sale ce ar decurge din circumstanțe speciale și în măsura în care, în opinia consiliului local, aceste cheltuieli nu pot fi acoperite prin alte mijloace disponibile (articolul 35 alineatul 1 din Wwb).

27 Salariul minim al unei persoane de 23 de ani este utilizat de Wwb drept element de referință pentru determinarea necesităților și a sumei la care are dreptul o persoană în cadrul asistenței generale. Suma corespunzătoare la 120 % din salariul minim ar fi, astfel cum arată guvernul olandez în observațiile sale, suma începând cu care rezidentul nu mai poate beneficia de asistența generală sau de asistența specială.

28 Raad van State ridică problema dacă, atunci când pun în aplicare articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă, statele membre pot sau trebuie să ia în considerare, eventual în mod forfetar, prestații sociale care intră în domeniul asistenței speciale. Adoptată printr-o decizie a consiliului local după examinarea situației solicitantului, asistența specială poate lua diferite forme, inclusiv o scutire de impozite.

29 Doamna Chakroun contestă, în al doilea rând, diferențierea efectuată de legislația olandeză între reîntregirea familiei și constituirea unei familii, în funcție de împrejurarea dacă legătura de familie este anterioară sau posterioară intrării susținătorului reîntregirii pe teritoriul olandez, deși o astfel de diferențiere nu ar reieși din articolul 7 alineatul (1) din directivă. Astfel, dacă cererea principală ar fi fost considerată cerere de reîntregire a familiei în sensul legislației olandeze, norma care ar fi fost luată în considerare ar fi fost cea referitoare la asistența prevăzută la articolul 21 litera c din Wwb, în conformitate cu articolul 3.74 litera a din Vb 2000, astfel încât resursele domnului Chakroun ar fi fost superioare sumei impuse.

30 Raad van State exprimă îndoieli cu privire la posibilitatea statelor membre de a face o astfel de distincție între constituirea unei familii și reîntregirea familiei, însă precizează că nu este exclus ca directiva să nu se opună unei legislații în care se efectuează o distincție în funcție de împrejurarea că legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare datei intrării susținătorului reîntregirii pe teritoriul statului membru gazdă. Instanța respectivă arată că această din urmă distincție este prevăzută la articolul 9 din directivă, aplicabil refugiaților, precum și la articolul 16 alineatele (1) și (5) din Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (JO 2004, L 16, p. 44).

31 Având în vedere aceste elemente, Raad van State a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Expresia «a recurge la sistemul de asistență socială», utilizată la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din [directivă], trebuie interpretată în sensul că permite unui stat membru să adopte o reglementare privind reîntregirea familiei prin care se refuză reîntregirea familiei unui susținător al reîntregirii care a dovedit că dispune de resurse stabile, constante și suficiente pentru a se întreține pe sine și pe ceilalți membri ai familiei, însă care, având în vedere nivelul acestor resurse, poate totuși solicita o asistență specială pentru acoperirea unor costuri excepționale, stabilite în mod individual, necesare asigurării întreținerii sale, scutiri de impozite acordate, în funcție de venituri, de autorități locale sau măsuri de sprijinire a veniturilor în cadrul politicii locale privind veniturile minime [«minimabeleid»]?

2) [Directiva], și în special articolul 2 litera (d), trebuie interpretată în sensul că această dispoziție se opune unei reglementări naționale care, în aplicarea cerinței privind resursele, prevăzută la articolul 7 alineatul (1) litera (c), realizează o distincție în funcție de împrejurarea dacă legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare intrării susținătorului reîntregirii pe teritoriul statului membru?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

32 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă expresia „a recurge la sistemul de asistență socială”, care figurează la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă, trebuie interpretată în sensul că permite unui stat membru să adopte o reglementare privind reîntregirea familiei prin care se refuză

reîntregirea familiei unui susținător al reîntregirii care a dovedit că dispune de resurse stabile, constante și suficiente pentru a se întreține pe sine și pe ceilalți membri ai familiei, însă care, având în vedere nivelul acestor resurse, poate totuși solicita o asistență specială pentru acoperirea unor costuri excepționale, stabilite în mod individual, necesare asigurării întreținerii sale, scutiri de impozite acordate, în funcție de venituri, de autorități locale sau măsuri de sprijinire a veniturilor în cadrul politicii locale privind veniturile minime [„minimabeleid”].

Observațiile prezentate de părți

33 Reclamanta din acțiunea principală susține că „sistemul de asistență socială al statului membru în cauză”, prevăzut la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă, nu poate desemna decât o reglementare la nivel național, în timp ce unele dintre reglementările menționate de Raad van State sunt adoptate la nivel local. De asemenea, aceasta susține că faptul de a se face trimitere, în articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă, la nivelul salariilor și al pensiilor minime naționale înseamnă că acest nivel constituie o limită superioară.

34 Reclamanta din acțiunea principală, precum și Comisia Comunităților Europene, subliniază că marja de apreciere lăsată statelor membre pentru punerea în aplicare a directivei nu trebuie să aducă atingere obiectivelor și efectului util al acesteia din urmă. Aceasta explică în special că norma de 120 % din salariul minim, astfel cum este stabilită, are drept efect faptul că tinerii solicitanți nu vor putea practic niciodată să îndeplinească criteriul privind mijloacele de întreținere pe baza unei munci cu normă întreagă. Astfel, legea prevede drept referință salariul minim al unei persoane în vârstă de 23 de ani. Or, salariul minim al persoanelor de mai puțin de 23 de ani nu este decât o fracțiune din cel al unei persoane de 23 de ani, și anume, de exemplu, 72 % pentru o persoană de 21 de ani, astfel încât o persoană de 21 de ani ar trebui să câștige 160 % din salariul minim al categoriei sale de vârstă pentru a îndeplini acest criteriu.

35 În cadrul ședinței, doamna Chakroun a menționat raportul realizat de Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Centrul științific de cercetare și documentare), din cadrul Ministerului Justiției din Olanda, în care se evaluează efectul asupra migrării soților străini în Țările de Jos avut de creșterea veniturilor impuse în vederea unei reîntregiri a familiei. Potrivit doamnei Chakroun, aspectele negative descrise în acest raport ar arăta că reglementarea olandeză este contrară obiectivului directivei.

36 Comisia afirmă că elementul determinant, potrivit directivei, este acela dacă persoana interesată dispune ea însăși de resurse suficiente pentru a se întreține la un nivel elementar, fără a recurge la asistența socială. Sistemul prevăzut de directivă nu ar trebui interpretat în sensul că permite statului membru să însumeze toate avantajele sociale pe care persoana interesată le-ar putea eventual solicita pentru a stabili în consecință limita minimă a veniturilor impuse.

37 Comisia subliniază în această privință că, astfel cum se arată la punctul 4.3.3 din raportul său către Parlamentul European și către Consiliu din 8 octombrie 2008 privind aplicarea Directivei 2003/86 [COM(2008) 610], suma impusă de autoritățile olandeze pentru evaluarea suficienței resurselor este cea mai mare dintre toate statele membre ale Comunității. În plus, în opinia acesteia, dacă, în acțiunea principală, legăturile de familie dintre soții Chakroun erau anterioare intrării domnului Chakroun pe teritoriul Comunității, valoarea veniturilor luată în considerare pentru evaluarea suficienței resurselor ar fi fost inferioară celei reținute în acea cauză în temeiul articolului 3.74 litera d din Vb 2000. Prin urmare, se poate considera că suma impusă de reglementarea națională atunci când legăturile de familie existau înainte de intrarea susținătorului reîntregirii pe teritoriul Comunității corespunde sumei care în mod normal este suficientă pentru a face față necesităților cele mai elementare în societatea olandeză.

38 În sfârșit, atât doamna Chakroun, cât și Comisia consideră că autoritățile olandeze ar fi trebuit, în acțiunea principală, să țină seama de durata lungă a rezidenței și a căsătoriei și că, neacționând astfel, autoritățile respective au adus atingere cerinței de individualizare a examinării cererii, prevăzută la articolul 17 din directivă.

39 Potrivit explicațiilor guvernului olandez, nivelul veniturilor suficiente, stabilit la 120 % din salariul minim legal, reprezintă valoarea veniturilor care este reținută în general de comunele din Țările de Jos drept unul dintre criteriile ce permit stabilirea beneficiarilor potențiali ai unei măsuri generale sau speciale de asistență socială. Totuși, unele comune optează pentru niveluri de venituri diferite, cuprinse între 110 % și 130 % din salariul minim legal. Având în vedere că asistența socială este acordată în funcție de necesități, numai *a posteriori* ar fi posibil să se realizeze statistici ce permit să se stabilească plafonul mediu al veniturilor pentru care a fost acordată această asistență.

40 Guvernul respectiv susține astfel că nivelul veniturilor care corespunde cu 120 % din salariul minim legal ar fi conform cu articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă, din moment ce ar fi vorba despre nivelul veniturilor începând cu care nu mai este posibil, în principiu, să se facă apel la o măsură generală sau specială de asistență socială. Astfel, potrivit aceluiași guvern, nivelul salariului minim în Țările de Jos permite numai satisfacerea necesităților vitale și se poate dovedi insuficient pentru a face față unor cheltuieli individuale deosebite. Aceste elemente ar justifica luarea în considerare a unui nivel de venit echivalent cu 120 % din salariul minim legal.

Răspunsul Curții

41 Este important să se amintească faptul că articolul 4 alineatul (1) din directivă impune statelor membre obligații pozitive precise, cărora le corespund drepturi subiective clar definite, întrucât le impune, în ipotezele stabilite prin directivă, să permită reîntregirea familiei anumitor membri ai familiei susținătorului reîntregirii fără a putea exercita marja lor de apreciere (Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul European/Consiliul, C-540/03, Rec., p. I-5769, punctul 60).

42 Totuși, această dispoziție este subordonată respectării condițiilor menționate în special în capitolul IV din directivă. Articolul 7 alineatul (1) litera (c) din această directivă face parte din aceste condiții și permite statelor membre să solicite dovada faptului că susținătorul reîntregirii dispune de resurse stabile, constante și suficiente pentru a se

întreține pe sine și pe ceilalți membri ai familiei fără a recurge la sistemul de asistență socială al statului membru în cauză. Aceeași dispoziție precizează că statele membre evaluează aceste resurse în raport cu natura și cu caracterul lor constant și pot ține seama de nivelul salariilor și al pensiilor minime naționale, precum și de numărul membrilor familiei.

43 Întrucât autorizarea reîntregirii familiei constituie regula generală, posibilitatea prevăzută la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă este de strictă interpretare. Pe de altă parte, marja de manevră recunoscută statelor membre nu trebuie utilizată de acestea într-un mod ce ar aduce atingere obiectivului directivei, care este cel de a favoriza reîntregirea familiei, și efectului util al acesteia.

44 În această privință, din considerentul (2) al directivei rezultă că măsurile privind reîntregirea familiei ar trebui adoptate în conformitate cu obligația de protecție a familiei și de respectare a vieții de familie, care este consacrată în numeroase instrumente de drept internațional. Astfel, directiva respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute în special de articolul 8 din CEDO și de cartă. Prin urmare, dispozițiile directivei și în special articolul 7 alineatul (1) litera (c) din aceasta trebuie interpretate în lumina drepturilor fundamentale și în special a dreptului la respectarea vieții de familie consacrat atât de CEDO, cât și de cartă. Trebuie adăugat că, potrivit articolului 6 alineatul (1) primul paragraf TUE, Uniunea Europeană recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în cartă, astfel cum a fost adaptată la Strasbourg la 12 decembrie 2007 (JO C 303, p. 1), care are aceeași valoare juridică precum cea a tratatelor.

45 Astfel cum reclamanta din acțiunea principală a subliniat în cadrul ședinței, noțiunea „sistem de asistență socială al statelor membre" este o noțiune autonomă de drept al Uniunii, care nu poate fi definită prin referire la noțiuni de drept național. Având în vedere, în special, diferențele care există între statele membre în ceea ce privește gestionarea ajutorului social, această noțiune trebuie interpretată în sensul că se referă la un ajutor social acordat de autoritățile publice, la nivel național, regional sau local.

46 Prima teză a articolului 7 alineatul (1) litera (c) din directivă opune, pe de o parte, noțiunea „resurse stabile, constante și suficiente pentru a se întreține pe sine” și, pe de altă parte, noțiunea „asistență socială”. Din această opoziție reiese că noțiunea „asistență socială” care figurează în directivă vizează un ajutor, acordat de autoritățile publice, la nivel național, regional sau local, la care a recurs un individ, în speță susținătorul reîntregirii, care nu dispune de resurse stabile, constante și suficiente pentru a se întreține pe sine, precum și pe ceilalți membri ai familiei sale și care, pentru acest motiv, riscă să devină, în cursul ședерii acestuia, o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru de primire (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 11 decembrie 2007, Eind, C-291/05, Rep., p. I-10719, punctul 29).

47 Articolul 7 alineatul (1) litera (c) a doua teză din directivă permite statelor membre să țină seama, cu ocazia evaluării resurselor susținătorului reîntregirii, de nivelul salariilor și al pensiilor minime naționale. Astfel cum s-a considerat la punctul 43 din prezenta hotărâre, această opțiune trebuie exercitată evitând să se aducă atingere obiectivului directivei, care este acela de a favoriza reîntregirea familiei, și efectului util al acesteia.

48 Din moment ce amploarea necesităților poate fi foarte diferită în funcție de fiecare persoană, această autorizație trebuie, pe de altă parte, să fie interpretată în sensul că statele membre pot indica o anumită sumă drept sumă de referință, dar nu în sensul că acestea ar putea impune o valoare a venitului minim sub care orice reîntregire a familiei ar fi refuzată, independent de examinarea concretă a situației fiecărui solicitant. Această interpretare este susținută de articolul 17 din directivă, care impune o individualizare a examinării cererilor de reîntregire a familiei.

49 Utilizarea drept sumă de referință a unui nivel al veniturilor echivalent cu 120 % din venitul minim al unui lucrător în vârstă de 23 de ani, sumă sub care orice recurgere la un ajutor special ar fi în principiu exclusă, nu pare să răspundă obiectivului care constă în a determina dacă un individ dispune de resurse constante pentru a se întreține. Astfel, noțiunea „asistență socială” de la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă trebuie interpretată în sensul că vizează ajutorul care acoperă o lipsă de resurse stabile, constante și suficiente, iar nu ajutorul care ar permite să se facă față unor necesități extraordinare sau neprevăzute.

50 În plus, cifra de 120 %, utilizată pentru stabilirea sumei impuse prin Vb 2000, nu este decât o cifră medie, determinată atunci când sunt realizate statistici referitoare la asistența socială acordată de comunele din Țările de Jos și la criteriile privind veniturile luate în considerare de aceste comune. Astfel cum a fost expus în cadrul ședinței, anumite comune utilizează drept sumă de referință un venit inferior celui care corespunde la 120 % din venitul minim, ceea ce contrazice teza potrivit căreia un venit corespunzător la 120 % din venitul minim ar fi indispensabil.

51 În sfârșit, nu este de competența Curții să stabilească dacă venitul minim prevăzut de legea olandeză este suficient pentru a permite lucrătorilor din acest stat să facă față necesităților obișnuite. Totuși, este suficient să se constate, astfel cum Comisia a susținut pe bună dreptate, că, în cazul în care, în acțiunea principală, legăturile de familie dintre soții Chakroun ar fi existat deja în momentul intrării domnului Chakroun pe teritoriul Comunității, valoarea minimă a veniturilor luată în considerare cu ocazia examinării cererii doamnei Chakroun ar fi fost venitul minim, iar nu 120 % din acesta. Trebuie, așadar, să se concluzioneze că tocmai autoritățile olandeze consideră că venitul minim corespunde unor resurse suficiente, în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (c) din directivă.

52 Având în vedere aceste elemente, trebuie să se răspundă la prima întrebare că expresia „a recurge la sistemul de asistență socială", care figurează la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă, trebuie interpretată în sensul că nu permite unui stat membru să adopte o reglementare privind reîntregirea familiei prin care se refuză reîntregirea familiei unui susținător al reîntregirii care a dovedit că dispune de resurse stabile, constante și suficiente pentru a se întreține pe sine și pe ceilalți membri ai familiei, însă care, având în vedere nivelul acestor resurse, poate totuși solicita o asistență specială pentru acoperirea unor costuri excepționale, stabilite în mod individual, necesare asigurării întreținerii sale, scutiri de impozite acordate, în funcție de venituri, de autorități locale sau măsuri de sprijinire a veniturilor în cadrul politicii locale privind veniturile minime [„minimabeleid"].

Cu privire la a doua întrebare

53 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă directiva, și în special articolul 2 litera (d) din aceasta, trebuie interpretată în sensul că această dispoziție se opune unei reglementări naționale care, pentru aplicarea cerinței privind resursele, prevăzută la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă, realizează o distincție în funcție de împrejurarea dacă legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare intrării susținătorului reîntregirii pe teritoriul statului membru gazdă.

Observațiile prezentate de părți

54 Doamna Chakroun afirmă că soțul său, din momentul în care a ajuns în Țările de Jos în cursul anului 1970, a lucrat timp de doi ani în acest stat membru pentru a câștiga banii necesari căsătoriei lor.

55 Potrivit reclamantei din acțiunea principală și Comisiei, directiva nu oferă niciun temei pentru realizarea unei distincții între menținerea unei familii și crearea acesteia. Ar reieși în special dintr-un document al președinției Consiliului (documentul Consiliului 5682/01 din 31 ianuarie 2001, p. 3) că exista un acord larg asupra faptului că reîntregirea familiei ar trebui să acopere atât constituirea, cât și menținerea unității familiale. Această interpretare ar fi susținută de considerentul (6) al directivei, precum și de articolul 2 litera (d) din aceasta. În ceea ce privește excepția introdusă de articolul 9 alineatul (2) din directivă, ar fi vorba despre o dispoziție specifică situației refugiaților constrânși să își părăsească țara. Doamna Chakroun menționează, pe de altă parte, raportul din 11 martie 2009 realizat de comisarul pentru drepturile omului din cadrul Consiliului Europei pe tema vizitei sale efectuate în Țările de Jos în perioada 21-25 septembrie 2008, în care comisarul este uimit de anumite dispoziții din legislația olandeză în materie de reîntregire a familiei.

56 Comisia se întreabă, în plus, în ce mod o distincție realizată în funcție de momentul în care au fost create legăturile de familie ar putea avea cel mai mic raport cu îndeplinirea condițiilor materiale din domeniul necesităților elementare.

57 Guvernul olandez afirmă că distincția făcută de legislația națională între crearea familiei și reîntregirea familiei nu este interzisă de directivă și este o modalitate de a ține seama de natura și de soliditatea legăturilor de familie, astfel cum se impune la articolul 17 din directivă. Potrivit acestui guvern, se poate într-adevăr imagina că interesele în joc sunt mai importante atunci când legăturile de familie existau deja înainte ca persoana principală să se stabilească în Țările de Jos. În cazul constituirii unei familii, cei doi parteneri și-ar asuma riscul ca viața lor de familie să nu se poată derula temporar în Țările de Jos. În general, legăturile de familie s-ar concretiza într-un mod mai puțin intens în aceste situații decât în cele care dau ulterior naștere unor cereri de reîntregire a familiei. Tocmai pentru a proteja familia, Regatul Țărilor de Jos a fixat, drept nivel de venituri suficiente, o sumă inferioară normei generale de 120 % din salariul minim, în cazul cererilor de reîntregire a familiei.

58 Cu titlu suplimentar, guvernul olandez afirmă că și în cazul în care legăturile de familie sunt posterioare sosirii persoanei principale în Țările de Jos și în care condiția privind veniturile nu este respectată, ședereа membrilor de familie ar fi totuși autorizată, dacă aceasta ar fi impusă prin articolul 8 din CEDO.

Răspunsul Curții

59 Articolul 2 litera (d) din directivă definește reîntregirea familiei fără a face distincție în funcție de momentul căsătoriei soților, întrucât precizează că această reîntregire înseamnă intrarea sau ședereа pe teritoriul statului membru gazdă a unui membru al familiei în scopul menținerii unității familiale, „indiferent dacă legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare intrării susținătorului reîntregirii".

60 Numai articolul 9 alineatul (2) din directivă, aplicabil refugiaților, prevede că „[s]tatele membre pot limita aplicarea [dispozițiilor prevăzute în capitolul V din directivă] la refugiații ale căror legături de familie sunt anterioare intrării pe teritoriu". Această dispoziție se explică prin intermediul tratamentului mai favorabil acordat refugiaților la intrarea acestora pe teritoriu.

61 Rezultă că dispozițiile directivei, cu excepția articolului 9 alineatul (2) din aceasta, sunt aplicabile atât în cazul a ceea ce legislația olandeză califică drept reîntregire a familiei, cât și în cazul a ceea ce aceasta definește drept constituire a unei familii.

62 Această interpretare este susținută de considerentul (6) al directivei, care vizează „protecția familiei, precum și menținerea sau crearea unei vieți de familie". Această interpretare este susținută și de lucrările pregătitoare menționate de reclamanta din acțiunea principală, din care rezultă că exista un acord larg asupra faptului că reîntregirea familiei trebuia să acopere atât constituirea unei familii, cât și menținerea unității familiale.

63 Pe de altă parte, această interpretare este conformă cu articolul 8 din CEDO și cu articolul 7 din cartă, care nu stabilesc nicio distincție în funcție de împrejurările și de momentul în care se constituie o familie.

64 Având în vedere că nu există o asemenea distincție, care să fie dorită de legiuitorul Uniunii, în funcție de momentul în care se constituie familia și având în vedere necesitatea de a nu interpreta dispozițiile directivei în mod restrictiv și de a nu le lipsi de efect util, statele membre nu dispuneau de o marjă de apreciere care să le permită să reintroducă această distincție în legislația națională prin care au transpus directiva (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții, C-127/08, Rep., p. I-6241, punctul 93). În plus, capacitatea unui susținător al reîntregirii de a dispune de resurse constante și suficiente pentru a se întreține pe sine și pe ceilalți membri ai familiei, în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (c) din directivă, nu este deloc susceptibilă să depindă de momentul în care acesta și-a constituit familia.

65 În sfârșit, în ceea ce privește argumentul guvernului olandez potrivit căruia ar trebui acordată o autorizație în cazul în care se impune prin articolul 8 din CEDO, este suficient să se constate că, astfel cum a reieșit în ședință, doamna Chakroun nu a fost încă autorizată să se alăture soțului său cu care este căsătorită de 37 de ani.

66 Prin urmare, trebuie să se răspundă la a doua întrebare adresată că directiva, și în special articolul 2 litera (d) din aceasta, trebuie interpretată în sensul că această dispoziție se opune unei reglementări naționale care, în aplicarea cerinței privind resursele, prevăzută la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă, realizează o distincție în funcție de împrejurarea dacă legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare intrării susținătorului reîntregirii pe teritoriul statului membru gazdă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

1) Expresia „a recurge la sistemul de asistență socială”, care figurează la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei, trebuie interpretată în sensul că nu permite unui stat membru să adopte o reglementare privind reîntregirea familiei prin care se refuză reîntregirea familiei unui susținător al reîntregirii care a dovedit că dispune de resurse stabile, constante și suficiente pentru a se întreține pe sine și pe ceilalți membri ai familiei, însă care, având în vedere nivelul acestor resurse, poate solicita o asistență specială

pentru acoperirea unor costuri excepționale, stabilite în mod individual, necesare asigurării întreținerii sale, scutiri de impozite acordate, în funcție de venituri, de autorități locale sau măsuri de sprijinire a veniturilor în cadrul politicii locale privind veniturile minime [„minimabeleid”].

2) Directiva 2003/86, și în special articolul 2 litera (d) din aceasta, trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale care, în aplicarea cerinței privind resursele, prevăzută la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2003/86, realizează o distincție în funcție de împrejurarea dacă legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare intrării susținătorului reîntregirii pe teritoriul statului membru gazdă.

Semnături