CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL ELEANOR SHARPSTON prezentate la 10 decembrie 2009[1]

1. Directiva 2003/86/CE[2] a Consiliului 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. O cerință pe care un stat membru o poate impune atunci când un membru al familiei solicită autorizarea de a i se alătura unui astfel de rezident este ca acesta din urmă să aibă resurse stabile, constante și suficiente pentru a întreține familia „fără a recurge la sistemul de asistență socială al statului membru în cauză”.

2. Litigiul principal are drept obiect o cerere formulată de o femeie de cetățenie marocană de a i se alătura soțului ei, de asemenea cetățean marocan, care, din 1970, are reședința în mod legal în Țările de Jos și cu care s-a căsătorit în 1972. Soțul are resurse stabile, constante și suficiente pentru a face față costurilor generale de subzistență, însă acesta este eligibil în continuare în raport cu anumite tipuri de asistență specială. În acest context, Raad van State (Consiliul de Stat) solicită clarificări mai detaliate privind criteriul „fără a recurge la sistemul de asistență socială” și dorește să afle dacă directiva permite realizarea unei distincții în funcție de împrejurarea dacă legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare intrării rezidentului respectiv în statul membru.

Cadrul juridic

Directiva 2003/86

3. În preambulul directivei, între altele:

— considerentul (2) subliniază obligația de protecție a familiei și de respectare a vieții de familie, care este consacrată în special de articolul 8 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene;

1 — Limba originală: engleza.

2 — 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”). Aceasta nu se aplică în cazul Danemarcei, al Irlandei și al Regatului Unit [a se vedea considerentele (17) și (18)].

— considerentul (3) face referire la reuniunile Consiliului European de la Tampere, din octombrie 1999, și de la Laeken, din decembrie 2001, la care acesta a declarat că Uniunea Europeană ar trebui să asigure un tratament echitabil al resortisanților țărilor terțe care au reședința în mod legal pe teritoriul statelor membre și că aceasta ar trebui să urmărească acordarea unor drepturi și obligații comparabile cu cele ale cetățenilor Uniunii Europene;

— considerentul (5) afirmă că statele membre ar trebui să pună în aplicare directiva fără să facă discriminare pe bază de sex, rasă, culoare, origine etnică sau socială, caracteristici genetice, limbă, religie sau credințe, opinii politice sau orice alte tipuri de opinii, apartenența la o minoritate națională, avere, naștere, handicap, vârstă sau orientare sexuală;

— considerentul (6) se referă la protecția familiei și la menținerea sau la crearea unei vieți de familie pe baza unor criterii comune cu ajutorul cărora se determină condițiile materiale pentru exercitarea dreptului la reîntregirea familiei;

— considerentul (8) declară că ar trebui prevăzute condiții mai favorabile pentru exercitarea dreptului refugiaților la reîntregirea familiei ca urmare a motivelor care i-au constrâns să își părăsească țara și care îi împiedică să ducă o viață de familie normală în țara lor;

— considerentul (11) afirmă că dreptul la reîntregirea familiei ar trebui exercitat în deplină conformitate cu valorile și cu principiile recunoscute de statele membre.

4. Potrivit articolului 2 litera (d) din directivă, „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”. În acest caz, potrivit articolului 2 litera (c), rezidentul menționat este denumit „susținătorul reîntregirii”.

5. Articolul 3 alineatul (5) prevede că directiva nu aduce atingere posibilității statelor membre de a adopta condiții mai favorabile.

6. Articolul 4 alineatul (1) 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. Capitolul IV cuprinde articolele 6-8. Articolul 6, care nu face în mod direct obiectul prezentei cauze, permite statelor membre să respingă cererea de intrare a unui membru al familiei, să retragă permisul de ședere al acestuia sau să refuze să reînnoiască acest permis din motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică, ținând seama de factorii enumerați la articolul 17 și de gravitatea sau de natura atingerii comise sau a pericolului reprezentat.

8. Articolul 7 alineatul (1) prevede că, la depunerea cererii de reîntregire a familiei, statul membru în cauză poate cere dovada că susținătorul reîntregirii dispune (a) de o locuință normală pentru familie și care corespunde standardelor generale de sănătate și de siguranță, (b) de o asigurare de sănătate pentru întreaga familie și

„(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”.

9. Articolul 7 alineatul (2) permite statelor membre să solicite respectarea măsurilor de integrare, iar articolul 8 permite acestor state să impună o perioadă minimă de ședere pentru susținătorul reîntregirii. Nici aceste prevederi nu fac obiectul prezentei cauze.

10. Capitolul V din directivă cuprinde prevederi speciale și mai favorabile privitoare la reîntregirea familiei refugiaților recunoscuți ca atare de statele membre, aceste prevederi având o relevanță indirectă în prezenta cauză. Potrivit articolului 9 alineatul (2), statele

membre pot limita aplicarea capitolului V la refugiații ale căror legături de familie sunt anterioare intrării pe teritoriu. Potrivit articolului 12 alineatul (1), statele membre nu pot solicita furnizarea de elemente justificative care să ateste că refugiatul îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 7, însă acestea pot solicita îndeplinirea condițiilor prevăzute la articolul 7 alineatul (1) în cazul în care cererea de reîntregire a familiei nu este depusă în termen de trei luni de la data acordării statutului de refugiat.

11. Articolul 16 din capitolul VII (care reglementează sancțiunile și căile de atac) permite unui stat membru să respingă cererea de intrare a unui membru al familiei, să retragă permisul de ședere al acestuia sau să refuze să reînnoiască acest permis dintr-o serie de motive, în esență, atunci când relația de familie nu este reală sau când condițiile stabilite în directivă nu sunt sau nu mai sunt îndeplinite. În speță, în raport cu ultima situație, articolul 16 alineatul (1) litera (a) al doilea paragraf prevede:

„Atunci când se reînnoiește permisul de ședere, în cazul în care susținătorul reîntregirii nu dispune de resurse suficiente fără a recurge la sistemul de asistență socială al statului membru, astfel cum este menționat la articolul 7 alineatul (1) litera (c), statul membru ține seama de contribuțiile membrilor familiei la venitul familiei".

12. Articolul 17, care face parte din același capitol, prevede:

„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 a permisului de ședere, precum și în cazul luării unei măsuri de îndepărtare a susținătorului reîntregirii sau a membrilor familiei sale."

Legislația din Țările de Jos

13. Dreptul de ședere al străinilor în Țările de Jos este reglementat, în special, prin Vreemdelingenwet (Legea privind străinii) 2000 (denumită în continuare „Vw 2000") și prin decretul de punere în aplicare a acesteia, Vreemdelingenbesluit (Decretul privind străinii) 2000 (denumit în continuare „Vb 2000"). Spre deosebire de legislația comunitară, legislația din Țările de Jos operează o distincție între reîntregirea familiei și constituirea familiei.

14. Capitolul 3 din Vw 2000 privește permisele de ședere. Sunt emise diferite tipuri de permise de ședere, în special pe durată

fixă și pe durată nelimitată, precum și pentru solicitanți de azil și pentru alte persoane. Articolul 14 alineatul 2 stabilește că un permis de ședere pe durată fixă urmează a fi acordat cu restricții legate de scopul pentru care se acordă, potrivit prevederilor administrative. Scopurile relevante, potrivit articolului 15, includ reîntregirea familiei și constituirea familiei. În temeiul articolului 16 alineatul 1 litera c, o cerere de acordare a unui permis de ședere pe durată fixă poate fi respinsă dacă străinul sau persoana cu care acesta dorește să locuiască nu are mijloace de întreținere independente, de durată și suficiente.

15. Astfel cum a fost modificat începând de la data de 3 octombrie 2005 în scopul respectării cerințelor directivei, Vb 2000 cuprinde următoarele prevederi relevante.

16. În temeiul articolului 1.1 litera r, „constituirea familiei" înseamnă „reîntregirea familiei cu soțul, cu partenerul înregistrat sau cu partenerul neînregistrat, în măsura în care legăturile de familie au luat naștere la un moment în care reședința principală a persoanei principale[3] se afla în Țările de Jos." „Reîntregirea familiei" nu este definită.

17. Potrivit articolelor 3.13 și 3.14, un permis de ședere pe durată fixă în scopul constituirii sau al reîntregirii familiei trebuie acordat, cu luarea în considerare a restricțiilor aferente acestui scop, anumitor membri precizați ai familiei persoanei principale (inclusiv soțului acesteia) dacă sunt îndeplinite condițiile stabilite la articolele 3.16-3.22. Articolul 3.22 face obiectul prezentei cauze.

18. În temeiul articolului 3.22 alineatul 1, permisul de ședere nu se acordă decât dacă persoana principală are un venit net, de durată și independent care îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 3.74 litera (a). Totuși, în temeiul articolului 3.22 alineatul 2, în cazul constituirii familiei, „prin derogare de la alineatul 1", venitul trebuie să fie egal cu cel puțin 120 % din salariul minim legal, inclusiv indemnizația de concediu.

19. Deși nu este direct relevant pentru situația de fapt care face obiectul acțiunii principale, se poate observa că, prin derogare de la alineatele 1 și 2, articolul 3.22 alineatul 3 prevede că permisul de ședere se acordă și atunci când persoana principală are vârsta de peste 65 de

3 — Respectiv „persoana împreună cu care străinul dorește să locuiască", în conformitate cu articolul 16 alineatul 1 litera c din Vw 2000. Potrivit articolului 3.15 din Vb 2000, această persoană poate fi cetățean olandez sau străin cu permis de ședere obișnuit. Acesta din urmă corespunde noțiunii „susținător al reîntregirii" din directivă.

ani sau când aceasta suferă de incapacitate de muncă totală și permanentă, cerința privind resursele fiind eliminată în aceste condiții[4]. Potrivit articolului 3.22 alineatul 4, această cerință este eliminată și atunci când o cerere ca membrii familiei unui refugiat să i se alăture acestuia este formulată în termen de trei luni de la acordarea statutului de refugiat.

20. În temeiul articolului 3.74, în care se stabilește cerința privind venitul de la articolul 3.22 alineatul 1 litera a, mijloacele de întreținere la care se face referire la articolul 16 alineatul 1 litera c din Vw 2000 sunt suficiente dacă venitul net este egal cu, între altele, (a) criteriul asistenței legale, inclusiv indemnizația de concediu, pentru categoria relevantă (persoane necăsătorite, părinți necăsătoriți sau cupluri căsătorite) sau (d) în cazul constituirii familiei, 120 % din salariul minim, inclusiv indemnizația de concediu.

21. Criteriul asistenței la care se face referire la articolul 3.74 litera a este cel din articolul 21 din Wet werk en bijstand (Legea privind munca și asistența, denumită în continuare „Wwb"), al cărei capitol 3 guvernează „asistența generală". Articolul 21 este una dintre prevederile care stabilesc „criteriile de asistență" – niveluri ale veniturilor sub care o persoană are dreptul la asistență generală. În plus, capitolul 4 din Wwb, în special articolul 35 alineatul 1, reglementează „asistența specială" temporară care trebuie acordată de autoritățile locale solicitanților care nu au la dispoziție suficiente resurse pentru a acoperi „costurile esențiale ale vieții ocazionate de împrejurări excepționale".

22. Decizia de trimitere precizează că acest criteriu al asistenței legale relevant la momentul faptelor avea în vedere suma de 1 207,91 euro pe lună, iar suma aplicabilă în cazul constituirii familiei (120 % din salariul minim) era de 1 441,44 euro[5].

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

23. Doamna Rhimou Chakroun, recurentă în acțiunea principală, s-a născut în 1948 și are cetățenie marocană. În 1972, reclamanta s-a căsătorit cu domnul Chakroun, născut pe 1 iulie 1944 și care are de asemenea cetățenie marocană.

4 — A se vedea de asemenea articolul 3.28 alineatul 4, potrivit căruia o cerere nu poate fi respinsă în temeiul articolului 16 alineatul 1 litera c din Vw 2000 dacă persoana împreună cu care străinul dorește să locuiască are vârsta de peste 65 de ani sau dacă este în incapacitate de a munci.

5 — Ar reieși, dintr-o comparație cu legislația olandeză relevantă, că aceste sume corespund veniturilor nete, iar criteriul asistenței legale corespunde salariului minim net, care este exprimat sub formă de venit brut în Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Legea privind salariul minim și indemnizația de concediu minimă).

24. Domnul Chakroun locuiește în Țările de Jos din 21 decembrie 1970 și are permis de ședere pe durată nelimitată din 1975. Din iulie 2005, acesta a primit indemnizație de șomaj, pe care, dacă situația se menține, va continua să o primească până în iulie 2010. Nu s-a contestat faptul că indemnizația de șomaj, plătită întrucât domnul Chakroun a contribuit la asigurările de șomaj atunci când era angajat, ar constitui „asistență socială", ceea ce ar fi făcut ca, în temeiul legislației olandeze de punere în aplicare a directivei, soția sa să nu i se poată alătura.

25. Ulterior căsătoriei, doamna Chakroun a continuat să locuiască în Maroc, însă, pe 10 martie 2006, a solicitat Ambasadei Țărilor de Jos din Rabat un permis de ședere provizoriu[6] pentru a locui cu soțul său.

26. Prin decizia din 17 iulie 2006 (împotriva căreia a fost introdusă o reclamație, respinsă la 21 februarie 2007), ministrul olandez al afacerilor externe a respins cererea pentru motivul că, la momentul relevant, indemnizația de șomaj a soțului său era în valoare de numai 1 322,73 euro net pe lună, inclusiv indemnizația de concediu, în condițiile în care standardul aplicabil al venitului pentru constituirea familiei era de 1 441,44 euro net pe lună, inclusiv indemnizația de concediu.

27. Decizia de respingere făcea trimitere la o circulară administrativă în care se stabilea că articolul 7 alineatul (1) din directivă nu impune unui stat membru să aleagă o evaluare pe baza criteriilor asistenței, pe baza salariului minim sau a unui procent din salariul minim. Puterea de apreciere acordată statelor membre a fost utilizată la articolul 3.22 și la articolul 3.74 litera d din Vb 2000. Și, deși directiva este aplicabilă atât reîntregirii familiei, cât și constituirii familiei, criteriul „reședinței principale" înlătură „reîntregirea familiei" în cazul în care o căsătorie este încheiată în cursul unei vacanțe în străinătate a unui rezident olandez.

28. Apelul formulat de doamna Chakroun împotriva deciziilor ministrului a fost respins de Rechtbank 's-Gravenhage, cu sediul la Zutphen, la 15 octombrie 2007. Recursul formulat de doamna Chakroun este pendinte la Raad van State

29. Una dintre problemele din procedura menționată privește modul în care este

6 — Posesia unui astfel de permis este, în principiu, o condiție prealabilă a solicitării unui permis de ședere obișnuit (pe durată fixă) (a se vedea *Family reunification and family formation in the Netherlands during the period 2002-2006*, European Migration Network, 2007, p. 7 și 22).

definit criteriul venitului aplicabil. Doamna Chakroun nu contestă faptul că articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă permite un astfel de criteriu, dar susține, în esență, că acesta nu permite stabilirea unui prag mai înalt decât cel utilizat în mod curent pentru determinarea sumei necesare pentru acoperirea costurilor esențiale de subzistență – respectiv, în Țările de Jos, salariul minim legal pentru categoria relevantă de persoane și pentru situația familiei, ce reprezintă limita sub care persoana este eligibilă pentru asistență generală. Totuși, astfel cum explică instanța de trimitere, mai multe tipuri de asistență specială (și scutirea de plata taxelor locale) pot fi acordate de asemenea de autoritățile locale nu numai celor al căror venit este sub salariul minim, ci și celor care, deși dispun de resurse egale cu salariul minim sau superioare acestuia, nu pot acoperi costurile esențiale ale vieții ocazionate de împrejurări excepționale. Această asistență specială se acordă gradual și nu mai este disponibilă odată ce venitul atinge 120 %-130 % din salariul minim. Prin urmare, se pune întrebarea dacă articolul 7 alineatul (1) litera (c) permite unui stat membru să fixeze pragul veniturilor la un nivel care exclude orice posibilitate de recurgere la asistență specială de acest tip.

30. Un alt aspect este cel referitor la distincția operată în Țările de Jos între reîntregirea familiei și constituirea familiei. Pragul de 120 % din salariul minim este aplicabil numai în ultimul caz. În opinia doamnei Chakroun, articolul 2 litera (d) din directivă nu permite realizarea unei distincții în funcție de împrejurarea dacă legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare intrării susținătorului reîntregirii în statul membru vizat. Dimpotrivă, ministrul consideră că o astfel de distincție poate fi realizată în cazul refugiaților [articolul 9 alineatul (2) din directivă] și că este de asemenea realizată în cazul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung în Comunitate și care își exercită dreptul de ședere în alt stat membru[7].

31. Prin urmare, Raad van State a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) 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

7 — 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, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 225) permite unei astfel de persoane să fie însoțită de familia sa numai dacă familia a fost deja constituită în primul stat membru.

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 comunale privind persoanele cu venituri minime?

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?"

32. Doamna Chakroun, guvernele elen și olandez și Comisia au formulat observații scrise. În ședința din 21 octombrie 2009, doamna Chakroun, guvernul olandez și Comisia au prezentat observații orale.

Apreciere

Considerații introductive

33. Observăm că, ulterior deciziei de trimitere, domnul Chakroun a împlinit vârsta de 65 de ani, astfel încât acum nu ar trebui să mai fie aplicabil niciun prag al venitului cu ocazia evaluării cererii de reîntregire a familiei[8]. Totuși, acțiunea principală privește o decizie adoptată atunci când pragul era aplicabil, iar Curtea nu a primit nicio indicație în sensul că această acțiune este afectată de modificarea situației (nici chiar în urma unei întrebări adresate în cadrul ședinței). Prin urmare, vom considera în continuare că aplicabilitatea pragului este încă relevantă în raport cu soluționarea cauzei de către Raad van State.

34. Cele două întrebări adresate de instanța de trimitere menționată sunt separate, însă interdependente. Deși se pare că nu există motive imperative de abordare a acestora într-o anumită ordine, considerăm mai util să analizăm dacă poate fi impusă o cerință diferențiată privind resursele înainte de a examina nivelul resurselor care poate fi impus. Prin urmare, vom începe cu a doua întrebare.

8 — A se vedea punctul 19 din prezentele concluzii.

A doua întrebare

35. În esență, instanța națională solicită să se stabilească dacă articolul 2 litera (d) din directivă – în temeiul căruia „reîntregirea familiei" acoperă toate situațiile în care susținătorului reîntregirii i se alătură un membru al familiei, indiferent dacă legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare momentului când susținătorul reîntregirii a devenit rezident al statului membru vizat[9] – se opune unei legislații naționale care impune cerința unor resurse superioare în al doilea caz.

36. Formularea „indiferent dacă legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare intrării susținătorului reîntregirii" nu are în vedere în mod explicit realizarea unei distincții în raport cu momentul când au luat naștere legăturile de familie. Într-adevăr, astfel cum susțin în esență doamna Chakroun, guvernul elen și Comisia, interpretarea cea mai evidentă este că formularea citată se opune oricărei distincții sistematice efectuate pe acest temei care nu este autorizată prin prevederi mai specifice [precum articolul 9 alineatul (2), care privește refugiații].

37. Totuși, guvernul olandez susține că articolul 2 litera (d) nu interzice *expres* o astfel de distincție. Acesta ar defini numai un concept general, fără a înlătura posibilitatea unor subdiviziuni suplimentare în cadrul acelui concept.

38. Nu considerăm că acest argument este convingător.

39. Cu referire specială la directivă, Curtea a amintit jurisprudența sa constantă potrivit căreia cerințele care decurg din protecția principiilor generale recunoscute în ordinea juridică comunitară, printre care figurează și drepturile fundamentale, sunt obligatorii și pentru statele membre atunci când acestea pun în aplicare norme comunitare și, prin urmare, aceste state sunt obligate, în măsura posibilului, să aplice aceste norme în conformitate cu cerințele menționate[10].

9 — Se poate observa că definiția de la articolul 2 litera (d) acoperă numai situațiile în care relația de familie este anterioară cererii membrului familiei de a i se alătura susținătorului reîntregirii, iar definiția „constituirii familiei" din legislația olandeză prezintă aceeași limitare. Niciuna dintre acestea nu reglementează situația unui resortisant al unei țări terțe care dorește să călătorească într-un stat membru în scopul de a se căsători cu susținătorul reîntregirii în statul membru respectiv. Propunerea inițială de directivă a Comisiei [COM(1999) 638 final] acoperea și această situație [articolul 2 litera (e), p. 12 și 25]. Totuși, în ianuarie 2001, termenii „formării sau al" au fost eliminați din formularea „în scopul formării sau al menținerii unității familiale" (documentul nr. 5682/01 al Consiliului din 31 ianuarie 2001).

10 — Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul European/Consiliul, C-540/03, Rec., p. I-5769, punctul 105.

40. Unul dintre aceste principii generale este principiul egalității de tratament sau al nediscriminării, care s-a considerat în mod constant că impune ca „situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv”[11].

41. În acest context, poate părea hazardat să se susțină că diferența dintre legăturile de familie anterioare intrării susținătorului reîntregirii în statul membru și cele posterioare acestei intrări nu poate justifica niciodată o diferență de tratament, sub niciun aspect.

42. Totuși, astfel cum a arătat Comisia, se pare că nu există motive în temeiul cărora să se poată justifica stabilirea unor cerințe privind resurse superioare într-unul din cazuri în raport cu celălalt. Desigur, suma necesară pentru întreținerea susținătorului reîntregirii și a familiei acestuia fără a se recurge la asistență socială – condiție pe care statele membre o pot impune, în temeiul articolului 7 alineatul (1) litera (c) – poate fi influențată de diferiți factori, precum numărul și vârsta membrilor familiei, nevoia lor de îngrijire sau capacitatea lor de muncă. Însă, indiferent de sumă, în mod normal, aceasta nu poate fi afectată în funcție de împrejurarea dacă legăturile de familie sunt anterioare sau posterioare momentului în care susținătorul reîntregirii a devenit rezident legal în statul gazdă.

43. Prin urmare, dacă principiul egalității de tratament sau al nediscriminării este respectat cu ocazia punerii în aplicare a directivei, o distincție precum cea prevăzută de legislația olandeză nu este permisă.

44. Totuși, guvernul olandez formulează un argument suplimentar. Potrivit acestuia, de fapt, cerința unor resurse superioare reprezintă regula. 120 % din salariul minim constituie ceea ce este necesar pentru a întreține o familie fără a recurge la asistența socială. Cerința inferioară este o excepție de la regulă. Aceasta are calitatea de prevedere mai favorabilă, fiind autorizată expres prin articolul 3 alineatul (5) din directivă, și are drept scop respectarea obligațiilor internaționale ale Țărilor de Jos, în special a dreptului la respectarea vieții de familie, consacrat prin articolul 8 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, iar guvernul consideră că familiile deja constituite la momentul când

11 — A se vedea, cel mai recent, Hotărârea din 7 iulie 2009, S.P.C.M. și alții, C-558/07, Rep., p. I-5783, punctul 74. La principiul nediscriminării se face referire și în considerentul (5) al directivei, acest principiu făcând parte și dintre valorile și principiile recunoscute de statele membre și la care se face referire în considerentul (11).

susținătorul reîntregirii intră în statul membru merită respectarea acestui drept în mai mare măsură decât familiile care urmează să fie constituite.

45. Considerăm că nici acest argument nu este convingător.

46. În primul rând – deși aceasta este o problemă de interpretare a dreptului național și, prin urmare, aprecierea acesteia este de competența instanțelor olandeze –, susținerea aceasta pare a fi contrazisă chiar de economia actului legislativ menționat. Articolul 3.22 alineatul 1 din Vb 2000 stabilește un prag al venitului. Pragul superior, stabilit la articolul 3.22 alineatul 2 doar pentru situația constituirii unei familii, a fost instituit în mod expres „prin derogare de la alineatul 1". Considerăm foarte dificil să adoptăm o interpretare în sensul că aceste prevederi ar stabili un prag general la alineatul 2 și ar prevedea o excepție la alineatul 1.

47. Totuși, în cazul în care, printr-un artificiu de interpretare, se dovedește că aceasta este situația, în continuare nu putem accepta argumentul guvernului. Statele membre pot aplica prevederi mai favorabile decât cele impuse sau autorizate prin directivă[12], însă, în această situație, ele trebuie să respecte în continuare principiul egalității de tratament sau al nediscriminării. Întrucât criteriul dacă legăturile de familie au luat naștere anterior sau posterior momentului în care susținătorul reîntregirii a devenit rezident legal în statul gazdă nu poate crea o bază obiectivă de aplicare a diferitelor praguri de venit în situații comparabile din alte puncte de vedere, este nerelevant dacă pragul mai înalt reprezintă excepția sau regula.

48. Această perspectivă nu afectează alte derogări[13] pe baza cărora guvernul olandez urmărește să își susțină argumentul. Atât vârsta, cât și incapacitatea de muncă sunt factori obiectivi, cu precădere susceptibili de a afecta resursele unei persoane și, prin urmare, pot justifica reducerea sau eliminarea unui prag al venitului. Iar absența oricărui prag în cazul în care membrii familiei solicită să se alăture unui refugiat în termen de trei luni de la acordarea statutului de refugiat nu se bazează numai pe o justificare obiectivă (temerea îndreptățită de a fi persecutat, care definește statutul de refugiat[14], este susceptibilă în mod deosebit să se extindă la familia imediată și constituie astfel un argument în favoarea unei reîntregiri anterioare momentului în care refugiatul poate beneficia cu certitudine de

12 — Articolul 3 alineatul (5); a se vedea punctul 5 din prezentele concluzii.

13 — Stabilite la punctul 19 din prezentele concluzii.

14 — A se vedea articolul 2 litera (c) din Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (JO L 304, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52).

resurse stabile, constante și suficiente în țara gazdă), ci este și impusă expres de articolul 12 alineatul (1) din directivă.

49. De asemenea, această abordare nu afectează nici o adaptare a pragului, care ar putea fi stabilită, din motive obiective, în cazuri individuale. Într-adevăr, atunci când este aplicată o cerință privind resursele, articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă impune statelor membre să evalueze resursele susținătorului reîntregirii în raport cu natura și cu caracterul constant al acestora și permite luarea în considerare a numărului de membri ai familiei. Iar articolul 17 impune luarea în considerare a unor diferite împrejurări individuale atunci când este adoptată o decizie negativă în raport cu reîntregirea familiei. O evaluare individuală a fiecărei cereri este, așadar, impusă prin directivă, nefiind permisă aplicarea uniformă a oricărui prag abstract, fără luarea în considerare a împrejurărilor cazului[15].

50. Un alt aspect care trebuie menționat este afirmația din decizia de respingere a cererii doamnei Chakroun, care se pare că urmărește să justifice diferența dintre reîntregirea familiei și constituirea familiei pe motivul că se impune un tratament mai puțin favorabil atunci când un rezident olandez se căsătorește în cursul unei vacanțe în străinătate. Însă, presupunând chiar că premisa este valabilă (probabil, prin excluderea căsătoriilor de conveniență), o evaluare individuală este în continuare necesară.

51. În raport cu doi resortisanți ai unei țări terțe care doresc să locuiască într-un stat membru cu scopul de a munci și de a-și întemeia o familie în statul membru respectiv, nu considerăm că se poate realiza în mod sistematic o distincție obiectivă între resortisantul care se căsătorește înainte de a emigra și cel care economisește pentru a se căsători cu ocazia unei vizite în țara sa de origine. Diferența dintre cei doi poate rezulta, de exemplu, doar din dorința părinților miresei de a accepta sau de a nu accepta un ginere care nu este încă independent din punct de vedere financiar.

52. În plus, guvernul olandez arată explicit în observațiile scrise că, chiar dacă legăturile de familie au luat naștere posterior intrării în țară a susținătorului reîntregirii, iar criteriul privitor la venit nu este îndeplinit, membrii familiei vor primi permise de ședere dacă articolul 8 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale impune aceasta –

15 — A se vedea de asemenea articolul 6 (punctul 7 din prezentele concluzii) și articolul 16 (punctul 11 din prezentele concluzii) din directivă; acesta din urmă impune să se țină seama de veniturile membrilor familiei în cadrul evaluării unei cereri de reînnoire a unui permis de ședere. În plus, observăm că toate părțile, inclusiv guvernul olandez, acceptă că articolul 8 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale impune o evaluare de la caz la caz.

ceea ce presupune efectuarea unor evaluări individuale.

53. Aceste evaluări par să poată oferi protecție adecvată împotriva imigrației abuzive prin căsătorii de conveniență.

54. Totuși, căsătoria soților Chakroun, care dura (la momentul faptelor) de aproape 34 de ani, nu poate fi comparată cu o căsătorie de conveniență sau cu ce se poate numi „întoarcerea din concediu cu o soție". O trimitere la această situație destul de diferită în cadrul deciziei de respingere a cererii doamnei Chakroun pare să indice că în cadrul procesului nu s-a realizat evaluarea individuală impusă atât prin directivă, cât și prin articolul 8 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

55. În lumina acestor observații, considerăm că directiva nu permite realizarea unei distincții precum cea care face obiectul prezentei cauze, în măsura în care această distincție nu se întemeiază pe niciun factor obiectiv aflat în legătură cu nivelul resurselor necesar pentru întreținerea susținătorului reîntregirii și a familiei acestuia și în care se aplică fără a lua în considerare împrejurările fiecărei cauze.

Prima întrebare

56. În lumina răspunsului pe care l-am propus la a doua întrebare, orice considerație referitoare la prima întrebare trebuie să se întemeieze pe ipoteza că statul membru aplică un singur prag „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 comunale privind persoanele cu venituri minime".

57. În primul rând, considerăm că articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă nu împiedică un stat membru să stabilească un prag specific al resurselor, cu condiția ca acesta să fie aplicat de așa manieră încât să ia în considerare împrejurările individuale din fiecare caz.

58. În al doilea rând, articolul 7 alineatul (1) litera (c) stabilește că statele membre „pot ține seama de nivelul salariilor și pensiilor minime naționale". Este clar că această normă nu impune ca orice prag stabilit să fie fixat la 100 % (sau la orice alt procent) din salariul

minim național – ceea ce ar fi, într-adevăr, imposibil, întrucât șapte state membre nu au o legislație națională care să stabilească un salariu minim legal[16].

59. În plus, criteriul care poate fi utilizat este cel al resurselor suficiente pentru întreținerea familiei reîntregite fără a recurge la asistență socială. Cu toate că, acolo unde există un salariu minim național, acesta poate fi folosit drept termen de comparație util în această privință (întrucât o funcție a unui astfel de salariu poate fi să asigure că nevoile de subzistență ale lucrătorilor sunt acoperite de angajatori, iar nu de stat), nu se poate presupune că acesta coincide cu nivelul venitului la care asistența socială nu mai este disponibilă. Din diferite motive politice sau economice, dreptul la asistență socială poate înceta la un nivel inferior celui al salariului minim sau poate continua la un nivel superior acestuia[17]. Este clar totuși că articolul 7 alineatul (1) litera (a) nu autorizează statele membre să solicite resurse mai mari decât cele necesare pentru întreținerea întregii familii fără a recurge la asistență socială.

60. În observațiile formulate, doamna Chakroun și guvernul olandez au sugerat că „sistemul de asistență socială al statului membru în cauză” trebuie definit mai în detaliu.

61. Doamna Chakroun susține că, întrucât articolul 7 alineatul (1) litera (c) face referire la sistemul de asistență socială *al statului membru* și la nivelul salariilor și al pensiilor minime *naționale*[18], acesta nu permite utilizarea unui criteriu întemeiat pe asistență și care variază de la o localitate la alta, astfel cum se întâmplă în cazul tuturor tipurilor de asistență specială care fac obiectul prezentei cauze.

62. Nu considerăm că această susținere este pe deplin convingătoare.

16 — Austria, Cipru, Danemarca (în cazul căreia directiva nu este aplicabilă), Finlanda, Germania, Italia și Suedia nu au un salariu minim național legal: a se vedea *Minimum wages in January 2009*, Eurostat, Data in focus, 29/2009, p. 1.

17 — Într-adevăr, în ședință, guvernul olandez a declarat că salariul minim din Țările de Jos este suficient numai pentru acoperirea cerințelor esențiale ale existenței și că asistența socială specială este un supliment necesar pentru asigurarea unui standard de viață minim – declarație care poate părea surprinzătoare în lumina alegerii de către acest guvern a salariului minim net drept prag al venitului în cazul reîntregirii familiei, cu atât mai mult cu cât se consideră că salariul minim din Țările de Jos este al doilea din Uniunea Europeană în raport cu standardul puterii de cumpărare (a se vedea *Minimum wages in January 2009*, citată la nota de subsol 16, p. 3).

18 — Similar, în articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora (JO L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56) și, anterior, în articolul 1 alineatul (1) din Directiva 90/364/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 privind dreptul la ședere (JO L 180, p. 26).

63. Pe de o parte, în timp ce este posibil ca noțiunea de sistem de asistență socială „al unui stat membru" să nu includă inițiativele pur locale, un anumit număr de state membre au sisteme de guvernare federale sau cvasifederale, în care competența în domenii precum asistența socială poate fi atribuită unor autorități regionale sau unor autorități echivalente. În prezenta cauză, tipurile de asistență la care face referire întrebarea adresată de Raad van State sunt prevăzute de legislația națională, chiar dacă aplicarea lor în detaliu este de competența autorităților locale.

64. Pe de altă parte, guvernul olandez a declarat în cadrul ședinței că pragul de 120 % a fost selectat ca medie națională, peste care solicitantul nu mai era eligibil pentru asistență socială specială, însă, în fapt, această eligibilitate poate înceta, în funcție de localitatea competentă, la 110 % sau la 130 % din salariul minim. Prin urmare, se pare că un prag uniform de 120 % va împiedica reîntregirea anumitor familii neeligibile pentru asistență socială specială și, în același timp, va permite reîntregirea anumitor familii eligibile pentru această asistență. Această situație pare să fie în contradicție cu articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă sau cu necesitatea unei evaluări individuale.

65. Guvernul olandez consideră însă că directiva respectă diversitatea tipurilor și a nivelurilor asistenței din diferitele state membre, dar că această orientare poate proveni din jurisprudența Curții privitoare la distincția dintre „prestație socială" și „asistență socială" în contextul Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului[19].

66. La prima vedere, această sugestie pare rezonabilă, deși, astfel cum a arătat Comisia în ședință, este posibil ca rațiunea juridică a distincției din contextul Regulamentului nr. 1408/71 (care reglementează posibilitatea de transferare a prestațiilor) să nu poată fi transpusă în alte contexte. Totuși, în opinia noastră, nu este necesară adoptarea de către Curte a unei poziții tranșante, întrucât nu există niciun dezacord – și un astfel de dezacord nici nu pare posibil – cu privire la faptul că măsurile la care se face referire în întrebarea adresată de Raad van State constituie efectiv asistență socială în sensul directivei.

67. Considerăm mai semnificativ faptul că tipurile de asistență la care se face referire sunt disponibile numai în împrejurări excepționale. Chiar dacă se cunoaște faptul că acestea pot fi disponibile persoanelor cu resurse între 100 % și 120 % din salariul minim,

19 — Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați și cu familiile acestora care se deplasează în cadrul Comunității (JO L 149, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 26), cu modificările ulterioare. A se vedea în special Hotărârea din 16 iulie 1992, Hughes, C-78/91, Rec., p. I-4839, punctele 17 și 18.

este de asemenea clar că acestea nu sunt disponibile tuturor acestor persoane. Într-adevăr, utilizarea termenului „excepționale" în legislație implică în mod obligatoriu că acestea sunt disponibile numai pentru o minoritate din cadrul populației vizate, și, în plus, numai ocazional.

68. În ședință, guvernul olandez a declarat că totalul cheltuielilor cu asistența socială specială în 2007 a fost de 243 de milioane de euro, valoarea medie a fiecărei plăți fiind de 150 de euro. Dacă fiecare plată ar fi fost efectuată către o persoană diferită, de acestea ar fi beneficiat aproximativ o zecime din populația Țărilor de Jos, deși o plată de 150 de euro pe an nu are, clar, nicio legătură cu diferența de venit net anual dintre 100 % și 120 % din salariul minim, care, potrivit cifrelor prezentate de instanța națională, ar reprezenta puțin peste 2 800 de euro la data faptelor. Desigur, este imposibil să se formuleze de către Curte concluzii ferme pe baza acestor cifre, însă ar putea părea plauzibil că, de fapt, cea mai mare parte a plăților a revenit unui număr mult mai redus de persoane, dintre care o proporție semnificativă este posibil să fi câștigat mai puțin decât salariul minim național.

69. Totuși, indiferent de situația de mai sus, considerăm că aceste cifre ale guvernului nu susțin în mod credibil aspectul potrivit căruia un prag uniform al venitului de 120 % din salariul minim național este necesar pentru a se asigura că reîntregirea familiei nu va conduce la „recurgerea la sistemul de asistență socială", aspect care intră în contradicție cu declarația guvernului menționat, din cadrul aceleiași ședințe, potrivit căreia cererile de asistență socială specială sunt evaluate de la caz la caz.

70. Având în vedere necesitarea unei evaluări de la caz la caz, astfel cum reiese din directivă, considerăm că simpla posibilitate de a solicita anumite tipuri de asistență socială în cazuri excepționale (la rândul lor, evaluate de la caz la caz) nu poate constitui un motiv pentru respingerea sistematică a unei cereri de reîntregire a familiei. Aceasta este în contradicție cu nivelul resurselor, ceea ce înseamnă că un particular sau o familie vor primi asistență socială în mod automat – situație care intră în mod clar în domeniul de aplicare al condiției autorizate prin articolul 7 alineatul (1) litera (c) din directivă.

71. Prin urmare, considerăm că la prima întrebare trebuie răspuns în sensul că directiva nu autorizează definirea unei cerințe privind resursele în modul în care este definită aceasta în speță.