HOTĂRÂREA CURŢII (Marea Cameră)

15 noiembrie 2011*

În cauza C-256/11,

având ca obiect o cerere de pronunţare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Verwaltungsgerichtshof (Austria), prin decizia din 5 mai 2011, primită de Curte la 25 mai 2011, în procedurile

Murat Dereci,

Vishaka Heiml,

Alban Kokollari,

Izunna Emmanuel Maduike,

Dragica Stevic

* Limba de procedură: germana.

împotriva

Bundesministerium für Inneres,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský, U. Lõhmus, președinți de cameră, doamna R. Silva de Lapuerta (raportor), domnii M. Ilešič și E. Levits, judecători

avocat general: domnul P. Mengozzi,
grefier: domnul K. Malacek, administrator,

având în vedere Ordonanța președintelui Curții din 9 septembrie 2011 prin care s-a dispus judecarea cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare potrivit procedurii accelerate, în conformitate cu articolul 23a din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și cu articolul 104a primul paragraf din Regulamentul de procedură al Curții,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 27 septembrie 2011,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru domnul M. Dereci, de H. Blum, Rechtsanwalt;

— pentru guvernul austriac, de domnul G. Hesse, în calitate de agent;

— pentru guvernul danez, de domnul C. Vang, în calitate de agent;

— pentru guvernul german, de domnii T. Henze și N. Graf Vitzthum, în calitate de agenți;

— pentru Irlanda, de domnul D. O'Hagan, în calitate de agent, asistat de P. McCann, BL;

— pentru guvernul elen, de doamna T. Papadopoulou, în calitate de agent;

— pentru guvernul olandez, de doamna C. Wissels și de domnul J. Langer, în calitate de agenți;

— pentru guvernul polonez, de domnul B. Majczyna, în calitate de agent;

— pentru guvernul Regatului Unit, de domnii S. Hathaway și S. Ossowski, în calitate de agenți, asistați de domnul K. Beal, barrister;

— pentru Comisia Europeană, de doamnele D. Maidani și C. Tufvesson, precum și de domnul B.-R. Killmann, în calitate de agenți,

după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea dispozițiilor dreptului Uniunii referitoare la cetățenia Uniunii, precum și a Deciziei nr. 1/80 a Consiliului de asociere din 19 septembrie 1980 privind dezvoltarea asocierii create prin Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, semnat la 12 septembrie 1963 la Ankara de Republica Turcia, pe de o parte, precum și de statele membre ale CEE și de Comunitate, pe de altă parte, și încheiat, aprobat și confirmat în numele acesteia din urmă prin Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 10, denumite în continuare „Decizia nr. 1/80” și, respectiv, „acordul de asociere”), și a protocolului adițional, semnat la 23 noiembrie 1970 la Bruxelles și încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972 (JO L 293, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 37, denumit în continuare „protocolul adițional”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unor litigii între domnul Dereci, doamna Heiml, domnii Kokollari și Maduike, precum și doamna Stevic, pe de o parte, și Bundesministerium für Inneres (Ministerul de Interne), pe de altă parte, având ca obiect refuzul acestuia din urmă opus cererilor de permis de ședere formulate de reclamanții din acțiunile principale, însoțit, în cadrul a patru dintre procedurile principale, de un ordin de expulzare și de măsuri de repatriere de pe teritoriul austriac.

Cadrul juridic

Dreptul internațional

3 Intitulat „Dreptul la respectarea vieții private și de familie", articolul 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO"), prevede:

„1. Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului și a corespondenței sale.

2. Nu este admisă ingerința unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât dacă aceasta este prevăzută de lege și constituie, într-o societate democratică, o măsură necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protecția sănătății, a moralei, a drepturilor și a libertăților altora."

Dreptul Uniunii

Acordul de asociere

4 În conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din acordul de asociere, obiectivul acestuia este de a promova consolidarea continuă și echilibrată a relațiilor comerciale și economice dintre părțile contractante, ținând pe deplin seama de necesitatea de a asigura dezvoltarea accelerată a economiei Turciei și ridicarea nivelului de ocupare a forței de muncă și a condițiilor de viață ale poporului turc. Potrivit articolului 12 din acordul de asociere, „părțile contractante convin să se inspire din articolele [39 CE], [40 CE] și [41 CE] pentru a realiza treptat libera circulație a lucrătorilor între acestea" [traducere neoficială], iar potrivit articolului 13 din acest acord, părțile „convin să se inspire din articolele [43 CE]-[46 CE] inclusiv și din articolul [48 CE] pentru a elimina în relațiile dintre ele restricțiile privind libertatea de stabilire" [traducere neoficială].

Decizia nr. 1/80

5 Articolul 13 din Decizia nr. 1/80 prevede:

„Statele membre ale Comunității și Turcia nu pot introduce noi restricții privind condițiile de acces la încadrarea în muncă a lucrătorilor și a membrilor familiei lor care se găsesc pe teritoriul acestor state în situație legală în ceea ce privește ședederea și accesul pe piața muncii." [traducere neoficială]

Protocolul adiţional

6 Potrivit articolului 62 din protocolul adiţional, acesta şi anexele sale fac parte integrantă din acordul de asociere.

7 Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional prevede:

„Părţile contractante se abţin să introducă în relaţiile dintre ele noi restricţii privind libertatea de stabilire şi libertatea de a presta servicii."

Directiva 2003/86/CE

8 Articolul 1 din Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei (JO L 251, p. 12, Ediţie specială, 19/vol. 6, p. 164) prevede:

„Prezenta directivă are ca obiectiv stabilirea condiţiilor în care se exercită dreptul la reîntregirea familiei pe care îl au resortisanţii ţărilor terţe care au reşedinţa în mod legal pe teritoriul statelor membre."

9 Potrivit articolului 3 alineatul (3) din această directivă:

„Prezenta directivă nu se aplică membrilor familiei unui cetățean al Uniunii."

Directiva 2004/38/CE

10 Intitulat „Dispoziții generale", capitolul I din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, rectificări în JO 2004, L 229, p. 35 și JO 2005, L 197, p. 34, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56), cuprinde articolele 1-3.

11 Articolul 1 din această directivă, intitulat „Obiectul", prevede:

„Prezenta directivă stabilește:

(a) condițiile de exercitare a dreptului la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre de către cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora;

(b) dreptul de ședere permanentă pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora;

(c) restrângerile drepturilor menționate la literele (a) și (b) pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică."

12 Sub rubrica „Definiții", articolul 2 din directiva menționată, prevede:

„În sensul prezentei directive:

1. prin «cetățean al Uniunii» se înțelege orice persoană având cetățenia unui stat membru;

2. prin «membru de familie» se înțelege:

(a) soțul;

(b) partenerul cu care cetățeanul Uniunii a contractat un parteneriat înregistrat, în temeiul legislației unui stat membru, dacă, potrivit legislației statului membru gazdă, parteneriatele înregistrate sunt considerate drept echivalente căsătoriei și în conformitate cu condițiile prevăzute de legislația relevantă a statului membru gazdă;

(c) descendenții direcți în vârstă de cel mult 21 de ani sau care se află în întreținerea sa, precum și descendenții direcți ai soțului sau ai partenerului, conform definiției de la litera (b);

(d) ascendenții direcți care se află în întreținere și cei ai soțului sau ai partenerului, conform definiției de la litera (b);

3. prin «stat membru gazdă» se înțelege statul membru în care se deplasează un cetățean al Uniunii în scopul de a-și exercita dreptul la liberă circulație și ședere."

13 Articolul 3 din Directiva 2004/38, intitulat „Destinatarii", prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă se aplică oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează sau își are reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este, precum și membrilor familiei sale, conform definiției de la articolul 2 punctul 2, care îl însoțesc sau i se alătură."

Dreptul național

14 Legea federală privind stabilirea și șederea în Austria (Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich, BGBl. I, 100/2005, denumită în continuare „NAG") reglementează stabilirea și șederea în Austria făcând o distincție între drepturile întemeiate pe dreptul Uniunii, pe de o parte, și cele întemeiate pe dreptul austriac, pe de altă parte.

15 Intitulat „Condițiile generale de obținere a permisului de ședere", articolul 11 din NAG prevede:

„[...]

(2) Permisele de şedere pot fi eliberate unui străin numai dacă

1. şederea străinului nu contravine unor interese publice;

2. străinul dovedeşte că are un drept asupra unei locuinţe considerate normale pentru o familie de dimensiuni comparabile;

3. străinul are o asigurare de sănătate care acoperă toate riscurile valabilă inclusiv în Austria;

4. şederea străinului nu riscă să devină o povară financiară pentru autorităţile publice în Austria;

[...]

(3) Permisul de şedere poate fi totuşi eliberat, în pofida unui motiv de refuz întemeiat pe alineatul (1) punctele 3, 5 sau 6 sau dacă o condiţie prevăzută la alineatul (2) punctele 1-6 nu este îndeplinită, dacă acest lucru este necesar pentru respectarea vieţii private şi de familie în sensul articolului 8 din [CEDO]. Viaţa privată şi de familie în sensul articolului 8 din [CEDO] se apreciază luând în considerare în special:

1. natura şi durata şederii până la momentul respectiv şi caracterul legal sau nelegal al şederii până la momentul respectiv a resortisantului ţării terţe;

2. existenţa efectivă a unei vieţi de familie;

3. dacă viața privată merită a fi protejată;

4. gradul de integrare;

5. legăturile resortisantului țării terțe cu propria țară;

6. lipsa unei condamnări penale;

7. atingerile aduse ordinii publice, în special în materie de drept de azil, de supraveghere a străinilor și de imigrație;

8. aspectul de a ști dacă viața privată și de familie a resortisantului țării terțe a început la un moment în care persoanele interesate erau conștiente de statutul incert al șederii lor.

(4) Șederea unui străin contravine interesului public [alineatul (2) punctul 1] atunci când

1. șederea sa ar aduce atingere ordinii publice sau securității publice

[...]

(5) Șederea unui străin nu devine o povară financiară pentru autoritățile publice în Austria [alineatul (2) punctul 4] atunci când străinul are venituri fixe și regulate proprii care îi permit să trăiască fără a solicita asistență socială de la autoritățile publice și care corespund ca valoare cu baremele stabilite la articolul 293 din Legea privind regimul general al asigurărilor sociale [Allgemeines Sozialversicherungsgesetz] [...]"

16 Articolul 21 din NAG, intitulat „Procedura aplicabilă primei cereri", prevede:

„(1) Prima cerere trebuie introdusă în străinătate, înainte de intrarea pe teritoriul federal, la serviciile diplomatice competente locale. Solicitantul este obligat să rămână în străinătate până la soluționarea cererii sale.

(2) Prin derogare de la alineatul (1), au dreptul să introducă cererea în Austria:

1. membrii de familie ai cetățenilor austrieci, ai cetățenilor SEE și ai cetățenilor elvețieni, care locuiesc pe termen lung în Austria și care nu și-au exercitat dreptul de ședere pe o durată mai mare de trei luni pe care li-l conferă dreptul comunitar sau acordul [între Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Confederația Elvețiană, pe de altă parte, privind libera circulație a persoanelor, semnat la Luxemburg la 21 iunie 1999 (JO 2002, L 114, p. 6, Ediție specială, 11/vol. 74, p. 97], după o intrare legală și în timpul șederii lor legale;

[...]

(3) Prin derogare de la alineatul (1), autoritățile pot admite, la cerere motivată, ca cererea să fie introdusă în Austria în absența motivelor de refuz prevăzute la articolul 11 alineatul (1) punctele 1, 2 sau 4 și să se dovedească că străinul este în imposibilitatea de a părăsi teritoriul federal pentru introducerea cererii sale sau că nu i se poate solicita aceasta în mod rezonabil:

[...]

2. pentru respectarea vieții private și de familie în sensul articolului 8 din CEDO (articolul 11 alineatul 3).

[...]

(6) Cererea introdusă în Austria în temeiul alineatului (2) punctele 1 și 4-6, al alineatului (3) și al alineatului (5) nu conferă niciun drept de a rămâne în Austria după terminarea șederii autorizate cu sau fără viză. Aceasta nu se opune nici adoptării și executării măsurilor de supraveghere a străinilor și nu poate, prin urmare, să aibă niciun efect suspensiv în procedurile de supraveghere a străinilor."

17 Articolul 47 din NAG prevede:

„(1) Persoanele care urmăresc reîntregirea familiei în sensul alineatelor (2)-(4) sunt cetățenii austrieci sau cetățenii SEE sau elvețieni care locuiesc pe termen lung în Austria și care nu și-au exercitat dreptul de ședere cu durată mai mare de trei luni pe care li-l conferă dreptul comunitar sau acordul [menționat la articolul 21 alineatul (2)].

(2) Resortisanţilor ţărilor terţe care sunt membri ai familiei unei persoane care urmăreşte reîntregirea familiei, în sensul alineatului (1), li se va elibera un permis de şedere «membri de familie în sens strict» dacă îndeplinesc condiţiile prevăzute în partea 1. Dacă sunt îndeplinite condiţiile din partea 1, acest permis de şedere va fi reînnoit pentru prima dată după 12 luni, iar ulterior la fiecare 24 de luni.

(3) Celorlalţi membri ai familiei unei persoane care urmăreşte reîntregirea familiei în sensul alineatului (1) li se poate elibera la cerere o «autorizaţie de stabilire – alţi membri de familie» în afara contingentului dacă condiţiile din partea 1 sunt îndeplinite şi

1. sunt rude ale persoanei care urmăreşte reîntregirea familiei, ale soţului acesteia sau ale partenerului înregistrat al acesteia, în linie ascendentă directă, cu condiţia ca întreţinerea lor să fie asigurată efectiv de aceştia;

2. sunt parteneri, care dovedesc existenţa unei relaţii de durată în ţara de origine şi care sunt întreţinuţi în mod efectiv sau

3. sunt alţi membri de familie,

   a) care erau deja întreţinuţi în ţara de origine de persoana care aspiră la reîntregirea familiei;

   b) care au locuit deja în ţara de origine împreună cu persoana care urmăreşte reîntregirea familiei sau

c) care suferă de grave probleme de sănătate care impun în mod imperativ persoanei care urmărește reîntregirea familiei să se ocupe personal.

[...]”

18 NAG consideră „membri de familie în sens strict” numai soții, partenerii înregistrați și copiii celibatari minori, soții și partenerii înregistrați trebuind în plus să aibă ambii 21 de ani la data introducerii cererii. Ceilalți membri de familie, în special părinții și copiii majori, sunt considerați „alți membri de familie”.

19 Potrivit articolului 57 din NAG, resortisanții statelor terțe membri ai familiei unui cetățean austriac primesc statutul acordat membrilor familiei unui cetățean al unui alt stat membru decât Republica Austria atunci când acest cetățean austriac a exercitat într-un astfel de stat membru sau în Elveția un drept de ședere cu o durată mai mare de trei luni și a revenit în Austria la sfârșitul șederii respective. În afara acestui caz, resortisanții menționați trebuie să îndeplinească aceleași condiții precum cele impuse celorlalți resortisanți ai unor state terțe imigrați în Austria, și anume condițiile prevăzute la articolul 47 din NAG.

20 NAG a abrogat, la 1 ianuarie 2006, Legea federală privind intrarea, șederea și stabilirea străinilor (Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden, BGBl. I, 75/1997, denumită în continuare „Legea din 1997”). Potrivit articolului 49 din Legea din 1997:

„(1) Membrii familiei resortisanților austrieci potrivit articolului 47 alineatul (3), care sunt resortisanți ai unei țări terțe, beneficiază de libertatea de stabilire; acestora li se aplică, sub rezerva unei mențiuni contrare mai jos, dispoziții aplicabile resortisanților

unor ţări terţe care beneficiază de un regim favorabil conform secţiunii 1. Aceşti străini pot introduce în Austria o cerere pentru obţinerea unei autorizaţii pentru prima stabilire. Durata validităţii autorizaţiilor de stabilire care le sunt eliberate primele două dăţi este de un an fiecare.

(2) Acestor resortisanţi ai unor ţări terţe trebuie să li se elibereze, la cerere, o autorizaţie de stabilire pentru o durată nelimitată dacă condiţiile pentru eliberarea unui permis de şedere [articolul 8 alineatul (1)] sunt îndeplinite şi dacă străinii:

1. sunt căsătoriţi de cel puţin doi ani cu un cetăţean austriac şi locuiesc împreună cu acesta pe teritoriul federal;

[...]"

21 Legea din 1997 a abrogat de asemenea Legea privind şederea (Aufenthaltsgesetz, BGBl. 466/1992) şi Legea privind regimul străinilor (Fremdengesetz, BGBl. 838/1992), care erau în vigoare la momentul aderării Republicii Austria la Uniunea Europeană, la 1 ianuarie 1995.

Acţiunile principale şi întrebările preliminare

22 Din decizia de trimitere reiese că toţi reclamanţii din acţiunile principale sunt resortisanţi ai unor state terţe care doresc să locuiască cu membri ai familiei lor,

cetățeni ai Uniunii, care au reședința în Austria, stat membru a cărui cetățenie o dețin aceștia din urmă. Trebuie de asemenea să se precizeze că cetățenii Uniunii în cauză nu și-au exercitat niciodată dreptul la liberă circulație și nu depind de reclamanții din acțiunile principale în ceea ce privește întreținerea.

23 În schimb, trebuie să se sublinieze că situațiile de fapt din acțiunile principale prezintă diferențe în ceea ce privește în special caracterul legal sau nelegal al intrării pe teritoriul austriac al reclamanților din acțiunile principale, locul de reședință actual al acestora din urmă, precum și natura legăturii de familie existente cu cetățeanul Uniunii în cauză și existența unei dependențe economice în raport cu acesta din urmă.

24 Astfel, domnul Dereci, resortisant turc, a intrat în mod nelegal în Austria, s-a căsătorit cu o resortisantă austriacă cu care a avut trei copii care dețin cetățenia austriacă și care în prezent sunt minori. Domnul Dereci locuiește în prezent cu familia sa în Austria. Domnul Maduike, resortisant nigerian, a intrat de asemenea nelegal în Austria și s-a căsătorit cu o resortisantă austriacă, cu care locuiește în prezent în acest stat membru.

25 În schimb, doamna Heiml, resortisant srilankez, s-a căsătorit cu un resortisant austriac înainte de a intra în mod legal în Austria, unde locuiește în prezent cu soțul său, chiar dacă permisul său de ședere a expirat între timp.

26 În ceea ce îl privește pe domnul Kokollari, intrat legal în Austria la vârsta de 2 ani împreună cu părinții săi, care aveau cetățenia iugoslavă, acesta are în prezent 29 de ani și afirmă că se află în întreținerea mamei sale, devenită resortisant austriac. Acesta locuiește în prezent în Austria. Doamna Stevic, resortisant sârb, are vârsta de 52 de

ani și solicită reîntregirea familiei cu tatăl său, care locuiește în Austria de mulți ani și care a obținut cetățenia austriacă în cursul anului 2007. Ea ar fi primit în mod regulat un ajutor lunar de la tatăl său și susține că acesta din urmă îi va asigura întreținerea în timpul șederii sale în Austria. Doamna Stevic locuiește în prezent în Serbia, la fel ca soțul său și cei trei copii majori ai săi.

27 Tuturor reclamanților din acțiunile principale li s-a respins cererea de ședere în Austria. În plus, doamna Heiml, precum și domnii Dereci, Kokollari și Maduike au făcut obiectul unor ordine de expulzare și de repatriere de pe teritoriul austriac.

28 Deciziile de refuz ale Bundesministerium für Inneres sunt întemeiate în special pe unul sau mai multe dintre motivele următoare, și anume existența unor vicii de formă care afectează cererea, neîndeplinirea obligației de a rămâne în afara teritoriului austriac până la soluționarea acestei cereri, ca urmare fie a unei intrări nelegale pe teritoriul austriac, fie a unei intrări legale urmate de o ședere prelungită după terminarea șederii inițial autorizate, lipsa unor resurse suficiente sau atingerea adusă ordinii publice.

29 În toate acțiunile principale, Bundesministerium für Inneres a refuzat să aplice reclamanților din acțiunile principale un regim similar celui prevăzut de Directiva 2004/38 pentru membrii familiei unui cetățean al Uniunii, din cauza faptului că cetățeanul în cauză nu își exercitase dreptul la liberă circulație. În mod identic, autoritatea menționată a refuzat să acorde acestor reclamanți un drept de ședere în temeiul articolului 8 din CEDO, pentru motivul, în special, că statutul șederii acestora din urmă în Austria trebuia să fie considerat ca fiind incert încă de la începutul vieții private și familiale a acestora.

30 Instanța de trimitere este sesizată cu privire la respingerea apelurilor formulate de reclamanții din acțiunile principale împotriva deciziilor Bundesministerium für Inneres. Potrivit acestei instanțe, se pune întrebarea dacă indicațiile date de Curte în Hotărârea din 8 martie 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, Rep., p. I-1177), sunt aplicabile uneia sau mai multora dintre acțiunile principale.

31 În această privință, instanța de trimitere subliniază că, la fel ca în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Ruiz Zambrano, citată anterior, resortisanții unor state terțe și membrii familiei lor, cetățeni ai Uniunii care dețin cetățenia austriacă și care nu și-au exercitat dreptul la liberă circulație, doresc în primul rând să trăiască împreună.

32 Totuși, spre deosebire de cauza care a determinat pronunțarea hotărârii menționate, nu există riscul ca cetățenii Uniunii în cauză să rămână lipsiți de mijloace de întreținere.

33 Instanța de trimitere se întreabă, așadar, dacă refuzul Bundesministerium für Inneres de a acorda un drept de ședere reclamanților din acțiunile principale trebuie interpretat ca determinând, pentru membrii familiei lor, cetățeni ai Uniunii, o privare de dreptul de a beneficia efectiv de esența drepturilor conferite de statutul de cetățean al Uniunii.

34 În cazul unui răspuns negativ la o astfel de întrebare, instanța de trimitere subliniază că domnul Dereci urmărește să beneficieze de dreptul de ședere în Austria nu numai pentru a trăi cu membrii familiei sale, ci și în vederea exercitării unei activități salariate sau independente. În măsura în care dispozițiile Legii din 1997 erau mai favorabile decât cele ale NAG, instanța de trimitere se întreabă dacă articolul 13 din Decizia

nr. 1/80 și articolul 41 din protocolul adițional trebuie interpretate în sensul că, într-o situație precum cea a domnului Dereci, sunt aplicabile dispozițiile mai favorabile ale acestei legi.

35 În acest context, Verwaltungsgerichtshof a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) a) Articolul 20 TFUE trebuie interpretat în sensul că interzice unui stat membru să refuze unui resortisant al unei țări terțe al cărui soț și copii minori sunt cetățeni ai Uniunii dreptul de ședere în statul membru în care soțul și copiii au reședința și ai cărui cetățeni sunt chiar și atunci când acești cetățeni ai Uniunii nu depind de resortisantul țării terțe pentru a se întreține (reclamantul Dereci)?

b) Articolul 20 TFUE trebuie interpretat în sensul că interzice unui stat membru să refuze unui resortisant al unei țări terțe al cărui soț este cetățean al Uniunii dreptul de ședere în statul membru în care soțul are reședința și al cărui cetățean este chiar și atunci când acest cetățean al Uniunii nu depinde de resortisantul țării terțe pentru a se întreține (reclamanții Heiml și Maduike)?

c) Articolul 20 TFUE trebuie interpretat în sensul că interzice unui stat membru să refuze unui resortisant al unei țări terțe care a împlinit vârsta majoratului și a cărui mamă este cetățean al Uniunii dreptul de ședere în statul membru în care mama are reședința și a cărui cetățenie aceasta o deține chiar și atunci când nu cetățeanul Uniunii depinde de resortisantul țării terțe pentru a se întreține, ci resortisantul țării terțe depinde de cetățeanul Uniunii pentru a se întreține (reclamantul Kokollari)?

d) Articolul 20 TFUE trebuie interpretat în sensul că interzice unui stat membru să refuze unui resortisant al unei țări terțe care a împlinit vârsta majoratului și al cărui tată este cetățean al Uniunii dreptul de ședere în statul membru în care tatăl are reședința și al cărui cetățean este chiar și atunci când cetățeanul Uniunii nu depinde de resortisantul țării terțe pentru a se întreține, dar resortisantul țării terțe primește întreținere de la cetățeanul Uniunii (reclamanta Stevic)?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la una dintre întrebările [de la punctul 1]:

Obligația care rezultă din articolul 20 TFUE pentru statele membre de a permite șederea resortisanților unor țări terțe reprezintă un drept de ședere care decurge direct din legislația Uniunii sau este suficient ca statul membru să îi recunoască resortisantului dreptul de ședere, cu efect constitutiv?

3) a) Dacă, potrivit răspunsului la a doua întrebare, dreptul de ședere există în temeiul legislației Uniunii:

În ce condiții nu există, în mod excepțional, dreptul de ședere rezultat din legislația Uniunii, respectiv în ce condiții îi poate fi retras dreptul de ședere unui resortisant al unei țări terțe?

b) În cazul în care, potrivit răspunsului la a doua întrebare, este suficient ca resortisantului țării terțe să i se recunoască dreptul de ședere, cu efect constitutiv:

În ce condiții resortisanților din țări terțe le poate fi refuzat dreptul de ședere, cu toate că statul membru este obligat în principiu să le permită șederea?

4) În cazul în care articolul 20 TFUE nu se opune ca unui resortisant al unei ţări terţe aflat în situaţia domnului Dereci să îi fie refuzată şederea într-un stat membru:

Articolul 13 din Decizia nr. 1/80 [...] sau articolul 41 din protocolul adiţional [...], care, potrivit articolului 62, face parte integrantă din Acordul [de asociere], se opun – într-o situaţie precum cea a domnului Dereci – ca prima intrare a resortisanţilor turci să fie supusă unor reglementări naţionale mai stricte decât cele aflate anterior în vigoare, deşi acele dispoziţii naţionale care au atenuat regimul primei intrări nu au fost adoptate decât după data intrării în vigoare în statul membru în cauză a prevederilor menţionate referitoare la asocierea cu Turcia?"

36 Prin Ordonanţa preşedintelui Curţii din 9 septembrie 2011, prezenta cerere de pronunţare a unei hotărâri preliminare a făcut obiectul procedurii accelerate prevăzute la articolul 23a din Statutul Curţii de Justiţie a Uniunii Europene şi la articolul 104a primul paragraf din Regulamentul de procedură al Curţii de Justiţie.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

37 Prima întrebare trebuie înţeleasă ca urmărind să se stabilească, în esenţă, dacă dreptul Uniunii, şi în special dispoziţiile acestuia referitoare la cetăţenia Uniunii, trebuie

interpretat în sensul că se opune ca un stat membru să refuze unui resortisant al unui stat terț dreptul de ședere pe teritoriul său atunci când acest resortisant urmărește să locuiască cu un membru al familiei sale care este cetățean al Uniunii care are domiciliul în acest stat membru, a cărui cetățenie o deține, care nu și-a exercitat niciodată dreptul la libera circulație și care nu depinde de resortisantul respectiv pentru a se întreține.

Observațiile prezentate Curții

38 Guvernele austriac, danez, german, irlandez, olandez, polonez și guvernul Regatului Unit, precum și Comisia consideră că dispozițiile dreptului Uniunii privind cetățenia Uniunii nu se opun ca un stat membru să refuze un drept de ședere unui resortisant al unui stat terț în situații precum cele din acțiunile principale.

39 Potrivit acestor guverne și acestei instituții, pe de o parte, Directiva 2004/38 nu se aplică acțiunilor principale, dat fiind că cetățenii Uniunii în cauză nu și-au exercitat dreptul la liberă circulație, și, pe de altă parte, nici dispozițiile din Tratatul FUE referitoare la cetățenia Uniunii nu se aplică, în măsura în care este vorba despre situații pur interne, fără elemente de legătură cu dreptul Uniunii.

40 În esență, guvernele și instituția menționate consideră că principiile care rezultă din Hotărârea Ruiz Zambrano, citată anterior, privesc situații absolut excepționale, în care aplicarea unei măsuri naționale ar determina privarea de dreptul de a beneficia efectiv de esența drepturilor conferite de statutul de cetățean al Uniunii. În speță, situațiile de fapt din acțiunile principale sunt substanțial diferite de cele care au determinat pronunțarea hotărârii menționate, în măsura în care cetățenii Uniunii în

cauză nu ar risca să trebuiască să părăsească teritoriul Uniunii şi, aşadar, să fie privaţi de dreptul de a beneficia efectiv de drepturile conferite de statutul de cetăţean al Uniunii. În mod identic, potrivit Comisiei, nu există nici un obstacol în calea exercitării dreptului conferit cetăţenilor Uniunii la liberă circulaţie şi şedere pe teritoriul statelor membre.

41 În schimb, domnul Dereci consideră că dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că se opune ca un stat membru să refuze unui resortisant al unui stat terţ dreptul de şedere pe teritoriul său atunci când acest resortisant urmăreşte să locuiască cu soţia sa şi cei trei copii, care sunt cetăţeni ai Uniunii şi care au domiciliul în acest stat membru, a cărui cetăţenie o deţin.

42 Potrivit domnului Dereci, aspectul dacă există sau nu există o situaţie transfrontalieră este lipsit de pertinenţă. În această privinţă, articolul 20 TFUE ar trebui interpretat în sensul că elementul care trebuie luat în considerare este dacă cetăţeanului Uniunii i se refuză dreptul de a beneficia efectiv de esenţa drepturilor care decurg din statutul său. Aceasta ar fi situaţia copiilor domnului Dereci, în măsura în care ei ar depinde de acesta pentru întreţinere, efectivitatea acestei întreţineri putând fi compromisă dacă domnul Dereci ar fi expulzat de pe teritoriul austriac.

43 În sfârşit, guvernul elen consideră că evoluţia jurisprudenţei Curţii impune obligaţia de a se inspira, prin analogie, din dispoziţiile din dreptul Uniunii, în special cele ale Directivei 2004/38, şi, aşadar, de a acorda dreptul de şedere reclamanţilor din acţiunile principale dacă sunt îndeplinite următoarele condiţii, şi anume, în primul rând, ca situaţia cetăţenilor Uniunii care nu şi-au exercitat dreptul la liberă circulaţie să fie similară cu cea a celor care şi-au exercitat acest drept, ceea ce ar însemna în speţă că resortisantul naţional şi membrii familiei sale trebuie să îndeplinească condiţiile prevăzute de această directivă, în al doilea rând, ca măsurile naţionale să

implice o atingere substanțială a dreptului de circulație și de ședere liberă și, în al treilea rând, ca dreptul național să nu furnizeze o protecție cel puțin echivalentă persoanei interesate.

Răspunsul Curții

— Cu privire la aplicabilitatea Directivelor 2003/86 și 2004/38

44 Cu titlu introductiv, trebuie să se sublinieze că reclamanții din acțiunile principale sunt resortisanți ai unor state terțe, care solicită un drept de ședere într-un stat membru în scopul de a locui cu membri ai familiei lor, cetățeni ai Uniunii, care nu și-au exercitat dreptul la liberă circulație pe teritoriul statelor membre.

45 Pentru a răspunde la prima întrebare, astfel cum este reformulată de Curte, trebuie să se analizeze în prealabil dacă Directivele 2003/86 și 2004/38 sunt aplicabile reclamanților din acțiunile principale.

46 În ceea ce privește, în primul rând, Directiva 2003/86, trebuie să se constate că, potrivit articolului 1 din aceasta, directiva are ca obiectiv stabilirea condițiilor în care se exercită dreptul la reîntregirea familiei pe care îl au resortisanții statelor terțe care au reședința în mod legal pe teritoriul statelor membre.

47 Cu toate acestea, potrivit articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2003/86, aceasta nu se aplică membrilor familiei unui cetăţean al Uniunii.

48 În măsura în care, în cadrul acţiunilor principale, cetăţenii Uniunii care au reşedinţa într-un stat membru şi membri ai familiei acestora resortisanţi ai unor state terţe sunt cei care urmăresc intrarea şi şederea în acest stat în vederea menţinerii unităţii familiale cu cetăţenii menţionaţi, trebuie să se constate că Directiva 2003/86 nu este aplicabilă reclamanţilor din acţiunile principale.

49 Pe de altă parte, astfel cum a subliniat în mod întemeiat Comisia, deşi Propunerea de Directivă a Consiliului privind dreptul la reîntregirea familiei [(2000/C 116 E/15), COM(1999) 638 final – 1999/0258(CNS)], prezentată de Comisie la 11 ianuarie 2000 (JO, C 116 E, p. 66), includea în domeniul său de aplicare cetăţenii Uniunii care nu şi-au exercitat dreptul la liberă circulaţie, o astfel de includere a fost totuşi eliminată cu ocazia procesului legislativ care a condus la adoptarea Directivei 2003/86.

50 În al doilea rând, în ceea ce priveşte Directiva 2004/38, Curtea a avut deja ocazia să constate că aceasta urmăreşte să faciliteze exercitarea dreptului fundamental şi individual de liberă circulaţie şi şedere pe teritoriul statelor membre care este conferit în mod direct cetăţenilor Uniunii prin tratat şi că aceasta are ca obiect în special întărirea dreptului menţionat (a se vedea Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock şi alţii, C-127/08, Rep., p. I-6241, punctele 82 şi 59, precum şi Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, Rep., p. I-3375, punctul 28).

51 Astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 24-26 din prezenta hotărâre, doamna Heiml, precum şi domnii Dereci şi Maduike, în calitate de soţi ai unor cetăţeni ai Uniunii, intră în sfera noţiunii „membru de familie” prevăzute la articolul 2 punctul 2 din

Directiva 2004/38. În mod identic, domnul Kokollari și doamna Stevic, în calitate de descendenți direcți în vârstă de peste 21 de ani ai unor cetățeni Uniunii, pot intra în sfera noțiunii respective în măsura în care este îndeplinită condiția ca aceștia să se afle în întreținerea acestor cetățeni, conform articolului 2 punctul 2 litera (c) din această directivă.

52 Cu toate acestea, astfel cum a subliniat instanța de trimitere, Directiva 2004/38 nu își găsește aplicare în situații precum cele din acțiunile principale.

53 Astfel, potrivit articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2004/38, aceasta se aplică oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează sau are reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este, precum și membrilor familiei sale, conform definiției de la articolul 2 punctul 2 din directiva menționată, care îl însoțesc sau i se alătură în acest stat membru (a se vedea Hotărârea Ruiz Zambrano, citată anterior, punctul 39).

54 Curtea a avut deja ocazia să constate că, în conformitate cu o interpretare literală, teleologică și sistematică a acestei dispoziții, un cetățean al Uniunii care nu și-a exercitat niciodată dreptul de liberă circulație și care a avut întotdeauna reședința într-un stat membru a cărui cetățenie o are nu intră în sfera noțiunii „destinatar” în sensul articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2004/38, astfel încât această directivă nu îi este aplicabilă (Hotărârea McCarthy, citată anterior, punctele 31 și 39).

55 În mod identic, s-a constatat că, în măsura în care un cetățean al Uniunii nu intră în sfera noțiunii „destinatar” în sensul articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2004/38, nici membrul familiei acestuia nu intră în sfera acestei noțiuni, dat fiind că drepturile conferite de această directivă membrilor familiei unui destinatar al acesteia nu sunt drepturi proprii membrilor respectivi, ci drepturi derivate, dobândite în calitate de membri ai familiei destinatarului (a se vedea, în ceea ce privește un soț, Hotărârea McCarthy, citată anterior, punctul 42 și jurisprudența citată).

56 Astfel, nu toți resortisanții unor state terțe au, în temeiul Directivei 2004/38, dreptul de intrare și de ședere într-un stat membru, ci numai cei care sunt membri de familie, în sensul articolului 2 punctul 2 din această directivă, ai unui cetățean al Uniunii care și-a exercitat dreptul la liberă circulație stabilindu-se într-un alt stat membru decât cel a cărui cetățenie o deține (Hotărârea Metock și alții, citată anterior, punctul 73).

57 În speță, întrucât cetățenii Uniunii în cauză nu și-au exercitat niciodată dreptul la liberă circulație și au avut întotdeauna reședința în statul membru a cărui cetățenie o dețin, trebuie să se constate că aceștia nu intră în sfera noțiunii „destinatar" în sensul articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2004/38, astfel încât aceasta din urmă nu este aplicabilă nici lor înșiși, nici membrilor familiei acestora.

58 Rezultă că Directivele 2003/86 și 2004/38 nu sunt aplicabile unor resortisanți ai unor state terțe care solicită un drept de ședere pentru a se alătura unor cetățeni ai Uniunii membri ai familiei lor care nu și-au exercitat niciodată dreptul la liberă circulație și care au avut întotdeauna reședința în statul membru a cărui cetățenie o au.

— Cu privire la aplicabilitatea dispozițiilor tratatului referitoare la cetățenia Uniunii

59 În pofida inaplicabilității Directivelor 2003/86 și 2004/38 acțiunilor principale, trebuie să se examineze dacă cetățenii Uniunii vizați în cadrul acestor cauze pot totuși să se bazeze pe dispoziții ale tratatului referitoare la cetățenia Uniunii.

60 În această privință, trebuie amintit că normele tratatului care reglementează libera circulație a persoanelor și actele adoptate în executarea acestora nu pot fi aplicate unor situații care nu prezintă niciun element de legătură cu vreuna dintre situațiile prevăzute de dreptul Uniunii și în care totalitatea elementelor relevante se limitează la interiorul unui singur stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 aprilie 2008, Gouvernement de la Communauté française și Gouvernement wallon, C-212/06, Rep., p. I-1683, punctul 33, Hotărârea Metock și alții, citată anterior, punctul 77, precum și Hotărârea McCarthy, citată anterior, punctul 45).

61 Cu toate acestea, situația unui cetățean al Uniunii care, precum fiecare dintre cetățenii membri de familie ai reclamanților din acțiunile principale, nu și-a exercitat dreptul de liberă circulație nu ar putea, numai pentru acest motiv, să fie asimilată unei situații pur interne (a se vedea Hotărârea din 12 iulie 2005, Schempp, C-403/03, Rec., p. I-6421, punctul 22, și Hotărârea McCarthy, citată anterior, punctul 46).

62 Astfel, Curtea a arătat în repetate rânduri că statutul de cetățean al Uniunii are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre (a se vedea Hotărârea Ruiz Zambrano, citată anterior, punctul 41 și jurisprudența citată).

63 În calitate de resortisanți ai unui stat membru, membrii de familie ai reclamanților din acțiunile principale se bucură de statutul de cetățean al Uniunii în temeiul articolului 20 alineatul (1) TFUE și, prin urmare, au posibilitatea de a se prevala, inclusiv față de statul membru a cărui cetățenie o dețin, de drepturile aferente unui astfel de statut (a se vedea Hotărârea McCarthy, citată anterior, punctul 48).

64 În acest temei, Curtea a statuat că articolul 20 TFUE se opune unor măsuri naționale care au efectul de a-i priva pe cetățenii Uniunii de beneficiul efectiv al esenței drepturilor conferite de acest statut (a se vedea Hotărârea Ruiz Zambrano, citată anterior, punctul 42).

65 Astfel, în cauza în care s-a pronunţat hotărârea menţionată, se punea întrebarea dacă refuzul acordării dreptului de şedere unei persoane, resortisant al unui stat terţ, în statul membru în care au reşedinţa copiii săi minori resortisanţi ai respectivului stat membru, a căror întreţinere o asigură aceasta, precum şi refuzul de a-i acorda un permis de muncă vor avea un asemenea efect. Curtea a considerat, printre altele, că un astfel de refuz de acordare a dreptului de şedere va avea drept consecinţă faptul că respectivii copii, cetăţeni ai Uniunii, vor fi obligaţi să părăsească teritoriul Uniunii pentru a-şi însoţi părinţii. În asemenea condiţii, respectivii cetăţeni ai Uniunii ar fi, în fapt, în imposibilitatea de a exercita esenţa drepturilor conferite de statutul lor de cetăţean al Uniunii (a se vedea Hotărârea Ruiz Zambrano, punctele 43 şi 44).

66 Prin urmare, criteriul referitor la privarea de esenţa drepturilor conferite de statutul de cetăţean al Uniunii priveşte situaţii caracterizate de împrejurarea că cetăţeanul Uniunii este obligat, în fapt, să părăsească nu numai teritoriul statului membru al cărui resortisant este, ci şi teritoriul Uniunii considerat în ansamblu.

67 Acest criteriu are, aşadar, un caracter foarte special, întrucât vizează situaţii în care, în pofida faptului că dreptul derivat privind dreptul de şedere al resortisanţilor ţărilor terţe nu este aplicabil, un drept de şedere nu poate, în mod excepţional, să fie refuzat unui resortisant al unei ţări terţe, membru al familiei unui resortisant al unui stat membru, cu riscul de a nu respecta efectul util al cetăţeniei Uniunii de care se bucură acest din urmă resortisant.

68 În consecinţă, numai faptul că un resortisant al unui stat membru ar putea dori, pentru motive de natură economică sau pentru a menţine unitatea familială pe teritoriul Uniunii, ca membri ai familiei sale, care nu dispun de cetăţenia unui stat membru, să poată locui cu acesta pe teritoriul Uniunii nu este suficient în sine pentru a considera că cetăţeanul Uniunii este obligat să părăsească teritoriul Uniunii dacă un astfel de drept nu este acordat.

69 Desigur, aceasta nu permite să se anticipeze care este răspunsul la întrebarea dacă, din alte motive, în special în temeiul dreptului la protecția vieții de familie, nu poate fi refuzat un drept de ședere. Acest aspect trebuie totuși abordat în cadrul dispozițiilor referitoare la protecția drepturilor fundamentale și în funcție de aplicabilitatea lor respectivă.

— Cu privire la dreptul la respectarea vieții private și de familie

70 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta"), privind dreptul la respectarea vieții private și de familie, conține drepturi ce corespund drepturilor garantate prin articolul 8 alineatul (1) din CEDO și că, prin urmare, este necesar ca articolului 7 din cartă să i se dea același înțeles și aceeași întindere ca și cele conferite articolului 8 alineatul 1 din CEDO, astfel cum a fost interpretat de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 5 octombrie 2010, McB., C-400/10 PPU, Rep., p. I-8965, punctul 53).

71 Totodată, trebuie amintit că dispozițiile cartei se adresează, în temeiul articolului 51 alineatul (1) din aceasta, statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. În temeiul alineatului (2) al aceluiași articol, carta nu extinde domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în afara competențelor Uniunii, „nu creează nicio competență sau sarcină nouă pentru Uniune și nu modifică competențele și sarcinile stabilite de tratate". Astfel, Curtea este chemată să interpreteze, în lumina cartei, dreptul Uniunii în limitele competențelor atribuite acesteia (a se vedea Hotărârea McB., citată anterior, punctul 51, precum și Hotărârea din 15 septembrie 2011, Gueye și Salmerón Sánchez, C-483/09 și C-1/10, Rep., p. I-8263, punctul 69).

72 Astfel, în speță, în cazul în care instanța de trimitere consideră, în lumina circumstanțelor din acțiunile principale, că situația reclamanților din acțiunile principale intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, aceasta va trebui să examineze dacă refuzul acordării dreptului de ședere acestor reclamanți aduce atingere dreptului la respectarea vieții private și de familie prevăzut la articolul 7 din cartă. În schimb, dacă instanța consideră că situația nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, va trebui să efectueze o astfel de examinare în lumina articolului 8 alineatul (1) din CEDO.

73 Astfel, trebuie amintit că toate statele membre sunt părți la CEDO, care consacră, la articolul 8, dreptul la respectarea vieții private și de familie.

74 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se răspundă la prima întrebare că dreptul Uniunii, și în special dispozițiile acestuia referitoare la cetățenia Uniunii, trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca un stat membru să refuze unui resortisant al unui stat terț șederea pe teritoriul său atunci când acest resortisant urmărește să locuiască cu un membru al familiei sale care este cetățean al Uniunii care are domiciliul în acest stat membru, a cărui cetățenie o deține, și care nu și-a exercitat niciodată dreptul la liberă circulație, în măsura în care un astfel de refuz nu implică, pentru cetățeanul Uniunii în cauză, privarea de beneficiul efectiv al esenței drepturilor conferite de statutul de cetățean al Uniunii, aspecte care trebuie verificate de instanța de trimitere.

Cu privire la a doua și la treia întrebare

75 Nu este necesar să se răspundă la a doua și la a treia întrebare, având în vedere că acestea subzistă numai în cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare.

Cu privire la a patra întrebare

76 Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 13 din Decizia nr. 1/80 sau articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional trebuie interpretate în sensul că se opun ca un stat membru să supună prima intrare a resortisanților turci unor reglementări naționale mai stricte decât cele aflate anterior în vigoare în privința unei astfel de intrări, chiar dacă acele dispoziții naționale care au atenuat regimul primei intrări nu au fost adoptate decât după data intrării în vigoare în statul membru în cauză a prevederilor menționate, ca urmare a aderării acestuia la Uniune.

Observațiile prezentate Curții

77 Guvernele austriac și german și guvernul Regatului Unit consideră că nici articolul 13 din Decizia nr. 1/80, nici articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional nu se opun ca reglementări naționale mai stricte decât cele existente la intrarea în vigoare a acestor dispoziții să fie aplicate resortisanților turci care doresc să exercite o activitate salariată sau independentă într-un stat membru, dat fiind că dispozițiile respective nu se aplică decât unor resortisanți turci aflați în situație legală în statul membru gazdă și nu privesc situații precum cea a domnului Dereci, care a intrat și a rămas în continuare în mod nelegal în Austria.

78 În schimb, guvernul olandez și Comisia consideră că astfel de dispoziții se opun introducerii în reglementarea națională a statelor membre a oricărei noi restricții privind exercitarea liberei circulații a lucrătorilor și a libertății de stabilire, inclusiv cele care privesc condițiile de fond și/sau de procedură în materie de primă admitere pe teritoriul statelor membre.

79 Domnul Dereci subliniază că a intrat în Austria în baza cererii sale de azil și că și-a retras această cerere în urma căsătoriei sale cu o resortisantă austriacă. Or, o astfel de căsătorie ar permite, conform dreptului în vigoare la momentul respectiv, să beneficieze de dreptul de stabilire. Pe de altă parte, în perioada 1 iulie 2002-30 iunie 2003, acesta ar fi lucrat ca lucrător salariat și, ulterior, în perioada 1 octombrie 2003-31 august 2008, acesta ar fi desfășurat o activitate independentă, preluând salonul de coafură al fratelui său.

Răspunsul Curții

80 Cu titlu introductiv, trebuie să se sublinieze că a patra întrebare se raportează fără distincție la articolul 13 din Decizia nr. 1/80 și la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional.

81 Or, deși aceste două dispoziții au o semnificație identică, fiecăreia dintre ele i-a fost atribuit un domeniu bine determinat, astfel încât nu pot fi aplicate împreună (Hotărârea din 21 octombrie 2003, Abatay și alții, C-317/01 și C-369/01, Rec., p. I-12301, punctul 86).

82 În această privință, trebuie subliniat că, potrivit instanței de trimitere, domnul Dereci s-a căsătorit la 24 iulie 2003 cu o resortisantă austriacă și ulterior a introdus, la 24 iunie 2004, o primă cerere de autorizare a stabilirii în temeiul Legii din 1997. Pe de altă parte, domnul Dereci afirmă că preluase la momentul respectiv salonul de coafură al fratelui său.

83 Rezultă că situația domnului Dereci se raportează la libertatea de stabilire și intră, așadar, în domeniul de aplicare al articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional.

84 În plus, trebuie amintit că Legea privind șederea și Legea privind regimul străinilor, menționate la punctul 21 din prezenta hotărâre, constituiau dispozițiile aplicabile condițiilor de exercitare a libertății de stabilire a resortisanților turci în Austria la momentul aderării acestui stat membru la Uniunea Europeană, la 1 ianuarie 1995, și, prin urmare, al intrării în vigoare a protocolului adițional pe teritoriul acestui stat membru.

85 Deși Legea din 1997 a abrogat legile menționate, totuși aceasta a fost la rândul ei abrogată prin NAG, începând de la 1 ianuarie 2006, această din urmă reglementare constituind, potrivit instanței de trimitere, o înăsprire în raport cu Legea din 1997 în ceea ce privește condițiile de exercitare a libertății de stabilire a resortisanților turci.

86 În consecință, a patra întrebare trebuie înțeleasă ca urmărind să se stabilească dacă articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional trebuie interpretat în sensul că trebuie considerată o „nouă restricție", în sensul acestei dispoziții, adoptarea unei noi reglementări mai restrictive decât cea precedentă, aceasta din urmă constituind ea însăși o relaxare a unei reglementări anterioare privind condițiile de exercitare a libertății de stabilire a resortisanților turci la momentul intrării în vigoare a acestui protocol pe teritoriul statului membru în cauză.

87 În această privință, trebuie amintit că articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional are efect direct în statele membre, astfel încât drepturile pe care le conferă resortisanților turci cărora le este aplicabil pot fi invocate în fața instanțelor naționale pentru înlăturarea aplicării normelor de drept intern care îi sunt contrare. Astfel, această prevedere enunță în termeni clari, preciși și necondiționați o clauză de „standstill" lipsită de echivoc, care cuprinde o obligație la care s-au angajat părțile contractante și care rezultă pe plan juridic într-o simplă obligație de a nu face (a se vedea Hotărârea din 20 septembrie 2007, Tum și Dari, C-16/05, Rep., p. I-7415, punctul 46 și jurisprudența citată).

88 Potrivit unei jurisprudenţe constante, deşi clauza de „standstill” enunţată de articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional nu este, în sine, de natură să confere resortisanţilor turci, numai în temeiul reglementării Uniunii, un drept de stabilire şi un drept corelativ de şedere şi nici un drept la libera prestare a serviciilor sau un drept de intrare pe teritoriul unui stat membru, nu este mai puţin adevărat că o astfel de clauză interzice în mod general introducerea oricărei măsuri noi care ar avea ca obiect sau ca efect să facă să depindă exercitarea de către un resortisant turc a libertăţilor economice menţionate pe teritoriul naţional de îndeplinirea unor condiţii mai restrictive decât cele aplicabile la data la care protocolul adiţional a intrat în vigoare în statul membru în cauză (a se vedea Hotărârea din 19 februarie 2009, Soysal şi Savatli, C-228/06, Rep., p. I-1031, punctul 47 şi jurisprudenţa citată).

89 Astfel, o clauză de „standstill”, precum cea înscrisă la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional, nu operează ca o normă de fond, care face inaplicabil dreptul material pertinent pe care îl substituie, ci ca o normă de natură cvasiprocedurală, ce prevede, *ratione temporis*, care sunt dispoziţiile din reglementarea unui stat membru potrivit cărora trebuie examinată situaţia unui resortisant turc care intenţionează să îşi exercite libertatea de stabilire într-un stat membru (a se vedea Hotărârea Tum şi Dari, citată anterior, punctul 55, precum şi Hotărârea din 21 iulie 2011, Oguz, C-186/10, Rep., p. I-6957, punctul 28).

90 În această privinţă, articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional urmăreşte crearea de condiţii favorabile punerii în aplicare treptate a libertăţii de stabilire prin interdicţia absolută impusă autorităţilor naţionale de a introduce orice nou obstacol în calea exercitării acestei libertăţi, de natură a agrava condiţiile existente la o dată precisă, în scopul de a nu face mai dificile condiţiile de realizare treptată a acestei libertăţi în relaţiile dintre statele membre şi Republica Turcia. Prevederea amintită se prezintă deci ca un corolar necesar al articolului 13 din acordul de asociere, faţă de care constituie o precondiţie indispensabilă pentru abolirea treptată a restricţiilor naţionale privind libertatea de stabilire (a se vedea Hotărârea Tum şi Dari, citată anterior, punctul 61 şi jurisprudenţa citată).

91 În consecință, chiar dacă, într-o primă etapă în perspectiva punerii în aplicare treptate a libertății amintite, restricțiile naționale preexistente în materie de stabilire pot fi menținute, este în fapt necesar să se asigure respectarea regulii neintroducerii niciunui nou obstacol, pentru a nu fi stânjenită încă și mai mult punerea în practică treptată a unei asemenea libertăți (a se vedea Hotărârea Tum și Dari, citată anterior, punctul 61 și jurisprudența citată).

92 Curtea a avut deja ocazia să constate, în ceea ce privește o dispoziție națională privind obținerea unui permis de ședere de către lucrători turci, că trebuie să se asigure de asemenea că statele membre nu se îndepărtează de obiectivul urmărit revenind asupra dispozițiilor pe care le-au adoptat în favoarea liberei circulații a lucrătorilor turci ulterior intrării în vigoare a Deciziei nr. 1/80 pe teritoriul lor (Hotărârea din 9 decembrie 2010, Toprak și Oguz, C-300/09 și C-301/09, Rep., p. I-12845, punctul 55).

93 Pe de altă parte, Curtea a considerat că articolul 13 din Decizia nr. 1/80 trebuie interpretat în sensul că o înăsprire a unei dispoziții care prevedea o relaxare a dispoziției aplicabile condițiilor de exercitare a liberei circulații a lucrătorilor turci la momentul intrării în vigoare a Deciziei nr. 1/80 pe teritoriul statului membru în cauză constituie o „nouă restricție" în sensul acestui articol, chiar dacă această înăsprire nu agravează respectivele condiții în raport cu cele care rezultă din dispoziția aplicabilă la momentul intrării în vigoare a Deciziei nr. 1/80 pe teritoriul acestui stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea Toprak și Oguz, citată anterior, punctul 62).

94 Ținând seama de convergența de interpretare a articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional și a articolului 13 din Decizia nr. 1/80 în ceea ce privește obiectivul urmărit, trebuie să se considere că întinderea obligației de „standstill" conținute în aceste dispoziții cuprinde în mod similar orice nou obstacol în calea exercitării libertății de stabilire, a liberei prestări a serviciilor sau a liberei circulații a lucrătorilor, care constă într-o agravare a condițiilor existente la o dată precisă (a se vedea în acest sens Hotărârea Toprak și Oguz, citată anterior, punctul 54), astfel încât trebuie să se asigure că statele membre nu se îndepărtează de obiectivul urmărit prin clauzele de

„standstill” revenind asupra dispozițiilor pe care le-au adoptat în favoarea libertăților menționate ale resortisanților turci ulterior intrării în vigoare a Deciziei nr. 1/80 sau a protocolului adițional pe teritoriul lor.

95 În speță, nu se contestă faptul că intrarea în vigoare a NAG, la 1 ianuarie 2006, a agravat condițiile de exercitare a libertății de stabilire a resortisanților turci în situații precum cea a domnului Dereci.

96 Astfel, potrivit articolului 21 din NAG, resortisanții statelor terțe, inclusiv resortisanții turci aflați într-o situație precum cea a domnului Dereci, trebuie, în general, să introducă cererea de ședere în afara teritoriului austriac și sunt obligați să rămână în afara acestui teritoriu până la soluționarea cererii lor.

97 În schimb, conform articolului 49 din Legea din 1997, resortisanții turci aflați într-o situație precum cea a domnului Dereci beneficiau, în calitate de membri ai familiei resortisanților austrieci, de libertatea de stabilire și puteau introduce în Austria o cerere pentru obținerea unei autorizații pentru prima stabilire.

98 În acest condiții, trebuie să se constate că NAG, prin agravarea condițiilor de exercitare a libertății de stabilire a resortisanților turci în raport cu condițiile care le erau aplicabile anterior, sub imperiul dispozițiilor adoptate începând cu intrarea în vigoare a protocolului adițional în Austria, constituie o „nouă restricție” în sensul articolului 41 alineatul (1) din protocolul menționat.

99 În ceea ce privește, în sfârșit, argumentul invocat de guvernele austriac și german și de guvernul Regatului Unit, potrivit căruia domnul Dereci s-ar afla în „situație nelegală” și nu ar putea, așadar, beneficia de aplicarea articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional, este suficient să se constate că din decizia de trimitere reiese că, deși

este adevărat că domnul Dereci a intrat ilegal pe teritoriul austriac în luna noiembrie 2001, nu este mai puțin adevărat că, la momentul depunerii cererii sale de stabilire, acesta avea, în temeiul legislației naționale în vigoare în perioada respectivă, un drept de stabilire, datorită căsătoriei sale cu o resortisantă austriacă, și că putea introduce în Austria o cerere în acest sens, astfel cum, de altfel, a făcut. Potrivit instanței de trimitere, intrarea în vigoare a NAG a avut drept consecință că șederea sa inițial legală a devenit, ulterior acestei date, nelegală, ceea ce a determinat astfel respingerea cererii sale de permis de ședere.

100 Rezultă că situația acestuia nu poate fi calificată drept nelegală, dat fiind că o astfel de nelegalitate a intervenit ca urmare a aplicării dispoziției care constituie o nouă restricție.

101 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se răspundă la a patra întrebare că articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional trebuie interpretat în sensul că trebuie considerată o „nouă restricție", în sensul acestei dispoziții, adoptarea unei noi reglementări mai restrictive decât cea precedentă, aceasta din urmă constituind ea însăși o atenuare a unei reglementări anterioare privind condițiile de exercitare a libertății de stabilire a resortisanților turci la momentul intrării în vigoare a acestui protocol pe teritoriul statului membru în cauză.

Cu privire la cheltuielile de judecată

102 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 (Marea Cameră) declară:

1) **Dreptul Uniunii, şi în special dispoziţiile acestuia referitoare la cetăţenia Uniunii, trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca un stat membru să refuze unui resortisant al unui stat terţ şederea pe teritoriul său atunci când acest resortisant urmăreşte să locuiască cu un membru al familiei sale care este cetăţean al Uniunii care are domiciliul în acest stat membru, a cărui cetăţenie o deţine, şi care nu şi-a exercitat niciodată dreptul la liberă circulaţie, în măsura în care un astfel de refuz nu implică, pentru cetăţeanul Uniunii în cauză, privarea de beneficiul efectiv al esenţei drepturilor conferite de statutul de cetăţean al Uniunii, aspecte care trebuie verificate de instanţa de trimitere.**

2) **Articolul 41 alineatul (1) din Protocolul adiţional semnat la 23 noiembrie 1970 la Bruxelles şi încheiat, aprobat şi confirmat în numele Comunităţii prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972 trebuie interpretat în sensul că trebuie considerată o „nouă restricţie", în sensul acestei dispoziţii, adoptarea unei noi reglementări mai restrictive decât cea precedentă, aceasta din urmă constituind ea însăşi o atenuare a unei reglementări anterioare privind condiţiile de exercitare a libertăţii de stabilire a resortisanţilor turci la momentul intrării în vigoare a acestui protocol pe teritoriul statului membru în cauză.**

Semnături