



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 26 octombrie 2017¹

Cauza C-82/16

K.A.
M.Z.
M.J.
N.N.N.
O.I.O.
R.I.
B.A.
împotriva
Belgische Staat

[cerere de decizie preliminară formulată de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiliul pentru proceduri de azil și imigrație, Belgia)]

„Cerere de decizie preliminară – Cetățenia Uniunii – Articolul 20 TFUE – Cererea resortisantului unei țări terțe de acordare a dreptului de ședere în statul membru al unui cetățean al Uniunii care nu și-a exercitat în niciun moment dreptul la liberă circulație – Practică administrativă națională potrivit căreia nu se examinează cererile de permis de ședere în vederea reîntregirii familiei atunci când împotriva resortisantului respectiv al țării terțe s-a dispus o interdicție de intrare validă și definitivă potrivit dreptului național – Articolele 7 și 24 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Directiva 2008/115/CE”

1. Prin prezenta cerere de decizie preliminară se solicită Curții în principal orientări privind aspectul dacă dreptul Uniunii se opune unei practici administrative naționale potrivit căreia nu se examinează cererile de acordare a unui permis de ședere formulate de resortisanții țărilor terțe în vederea reîntregirii familiei cu un cetățean al Uniunii atunci când acesta din urmă nu și-a exercitat în niciun moment dreptul la liberă circulație în temeiul tratatelor. Practica administrativă în discuție este utilizată de autoritățile competente naționale atunci când împotriva resortisantului țării terțe s-a dispus o interdicție de intrare potrivit dreptului național și, prin urmare, el este obligat să părăsească nu doar Belgia (statul în cauză), ci teritoriul statelor membre în întregul său. Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiliul pentru proceduri de azil și imigrație, Belgia) solicită în special să se stabilească dacă practica menționată este compatibilă cu articolul 20 TFUE, interpretat din perspectiva Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene² și a Directivei 2008/115/CE privind

¹ Limba originală: engleza.

² JO 2010, C 83, p. 389 (denumită în continuare „carta”)

standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală³. În cazul incidenței articolului 20 TFUE, instanța de trimitere întreabă care sunt factorii care trebuie să fie analizați atunci când se apreciază dacă există o relație de dependență între cetățeanul Uniunii și resortisantul respectiv al țării terțe.

Dreptul Uniunii

Carta

2. Articolul 7 din cartă prevede că orice persoană are dreptul la respectarea vieții de familie⁴.

3. Articolul 24 este intitulat „Drepturile copilului”. Acesta prevede:

„(1) Copiii au dreptul la protecția și îngrijirile necesare pentru asigurarea bunăstării lor. Ei își pot exprima în mod liber opinia. Aceasta se ia în considerare în problemele care îi privesc, în funcție de vârsta și gradul lor de maturitate.

(2) În toate acțiunile referitoare la copii, indiferent dacă sunt realizate de autorități publice sau de instituții private, interesul superior al copilului trebuie să fie considerat primordial.

(3) Orice copil are dreptul de a întreține cu regularitate relații personale și contacte directe cu ambii părinți, cu excepția cazului în care acestea sunt contrare interesului său.”

4. Potrivit articolului 51 alineatul (1), dispozițiile cartei se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii⁵.

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

5. Articolul 20 alineatul (1) TFUE instituie cetățenia Uniunii și prevede că „orice persoană care are cetățenia unui stat membru” este cetățean al Uniunii. Potrivit articolului 20 alineatul (2) litera (a) TFUE, cetățenii Uniunii au „dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre”.

3 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 (JO 2008, L 348, p. 98) (denumită în continuare „Directiva privind returnarea”). Am utilizat expresia „teritoriul statelor membre” întrucât ea este utilizată în Directiva privind returnarea pentru definirea domeniului său de aplicare teritorială. Această directivă nu se aplică în Irlanda și în Regatul Unit. În schimb, ea este aplicabilă în Danemarca, în Liechtenstein, în Islanda, în Norvegia și în Elveția. Referirile la „teritoriul statelor membre” din cadrul Directivei privind returnarea trebuie să fie interpretate în consecință.

4 Dreptului consacrat de articolul 7 din cartă îi corespunde cel prevăzut la articolul 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”).

5 Articolul 52 alineatul (7) din cartă precizează că instanțele judecătorești ale Uniunii și ale statelor membre trebuie să țină seama de explicațiile redactate în vederea orientării interpretării cartei [Explicații cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (JO 2007, C 303, p. 17)].

Directiva 2004/38

6. Directiva 2004/38/CE⁶ prevede condițiile care guvernează exercitarea dreptului de liberă circulație și ședere pe teritoriul Uniunii, dreptul de ședere permanentă și limitele stabilite în privința acestor drepturi. Directiva se aplică oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează sau are reședința într-un stat membru (statul membru gazdă), altul decât cel al cărui resortisant este, precum și membrilor familiei sale care îl însoțesc sau i se alătură⁷.

Directiva privind returnarea

7. În considerentele Directivei privind returnarea se arată că aceasta urmărește să stabilească norme aplicabile tuturor resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc, sau care nu mai îndeplinesc, condițiile de intrare, ședere sau reședință într-un stat membru⁸. Încetarea situației de ședere ilegală a resortisanților țărilor terțe trebuie să se efectueze printr-o procedură transparentă și echitabilă. În conformitate cu principiile generale ale dreptului Uniunii, deciziile luate în temeiul Directivei privind returnarea ar trebui adoptate de la caz la caz și pe bază de criterii obiective, aceasta însemnând că ar trebui acordată atenție nu doar simplului fapt al șederii ilegale a persoanei în cauză⁹. Prioritățile statelor membre în punerea în aplicare a directivei menționate trebuie să includă interesul superior al copilului și respectarea vieții de familie¹⁰. Se afirmă că directiva respectă drepturile fundamentale¹¹.

8. Articolul 1 prevede că Directiva privind returnarea stabilește standarde și proceduri comune aplicabile în statele membre pentru „returnarea” resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, printre altele în conformitate cu drepturile fundamentale ca principii generale ale dreptului Uniunii.

9. Potrivit articolului 2 alineatul (1), resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru intră în domeniul de aplicare al directivei.

10. Articolul 3 punctul 1 definește „resortisantul unei țări terțe” ca fiind „orice persoană care nu este cetățean al Uniunii în sensul [articolului 20 alineatul (1) TFUE] și nu beneficiază de dreptul la liberă circulație [instituit de Uniune] astfel cum este definit la articolul 2 alineatul (5) din Codul Frontierelor Schengen”¹². Articolul 3 punctul 2 definește „șederea ilegală” ca „prezența pe teritoriul unui stat membru a unui resortisant al unei țări terțe care nu îndeplinește sau nu mai îndeplinește condițiile de intrare, astfel cum sunt stabilite la articolul 5 din Codul Frontierelor Schengen, sau alte condiții de

6 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

7 A se vedea articolul 1: asemenea persoane au calitatea de beneficiari în sensul Directivei 2004/38, potrivit dispozițiilor articolului 3 alineatul (1).

8 Considerentul (5).

9 Considerentul (6).

10 Considerentul (22).

11 Considerentul (24).

12 Resortisanții țărilor terțe care sunt membri de familie ai unui cetățean al Uniunii care și-a exercitat dreptul la liberă circulație (a se vedea în continuare punctul 6 de mai sus) sau acei resortisanți ai unei țări terțe (și membrii familiilor lor) care beneficiază de drepturi în materie de liberă circulație echivalente cu drepturile cetățenilor Uniunii în temeiul articolului 2 punctul 5 din Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5) (denumit în continuare „Codul Frontierelor Schengen”). Acest regulament a fost abrogat și înlocuit din 11 aprilie 2016 prin Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (JO 2016, L 77, p. 1). Conținutul articolului 2 punctul 5 din regulamentul respectiv rămâne același cu cel al predecesorului său.

intrare, ședere sau reședință în acel stat membru”¹³. „Decizie de returnare” înseamnă „decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară prin care șederea unui resortisant al unei țări terțe este stabilită sau declarată ca fiind ilegală și prin care se impune sau se stabilește obligația de returnare” (articolul 3 punctul 4). Noțiunea „îndepărtare” înseamnă executarea obligației de returnare, respectiv transportul fizic în afara statului membru (articolul 3 punctul 5). „Interdicția de intrare” este „decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară care interzice intrarea și șederea pe teritoriul statelor membre pentru o anumită perioadă și care însoțește o decizie de returnare” (articolul 3 punctul 6). Minorii și minorii neînsoțiți sunt incluși în definiția noțiunii „persoane vulnerabile” de la articolul 3 punctul 9.

11. În conformitate cu articolul 5, statele membre sunt obligate să acorde atenția cuvenită, printre altele, intereselor superioare ale copilului și vieții de familie la punerea în aplicare a directivei.

12. Potrivit articolului 6 alineatul (1) Statele membre trebuie să emită o decizie de returnare împotriva oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor¹⁴.

13. Regula generală de la articolul 7 alineatul (1) este că deciziile de returnare trebuie să prevadă un termen adecvat pentru plecarea voluntară. Acest termen poate fi prelungit ținând seama de circumstanțele specifice fiecărui caz în parte, cum ar fi existența altor legături familiale și sociale, după cum prevede articolul 7 alineatul (2). În cazul în care, printre altele, persoana în cauză prezintă un risc pentru ordinea publică, statele membre pot să nu acorde un termen pentru plecarea voluntară, potrivit articolului 7 alineatul (4). Articolul 8 reglementează executarea deciziilor de returnare prin îndepărtarea resortisantului în cauză al unei țări terțe. Pentru returnarea și îndepărtarea minorilor neînsoțiți trebuie să fie luate măsuri speciale și să se acorde importanța cuvenită interesului superior al copilului, în conformitate cu articolul 10.

14. Articolul 11 este intitulat „Interdicția de intrare”. Acesta prevede:

„(1) Decizia de returnare este însoțită de interdicția de intrare:

(a) dacă nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară sau

(b) dacă obligația de returnare nu a fost îndeplinită.

În celelalte cazuri, decizia de returnare poate fi însoțită de o interdicție de intrare.

(2) Durata interdicției de intrare se stabilește ținând seama, în mod adecvat, de toate circumstanțele specifice fiecărui caz și nu ar trebui să depășească, în principiu, cinci ani. Aceasta poate depăși totuși cinci ani dacă resortisantul unei țări terțe reprezintă o amenințare gravă pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională.

(3) Statele membre iau în calcul retragerea sau suspendarea unei interdicții de intrare în cazul în care un resortisant al unei țări terțe împotriva căruia s-a dispus interdicția de intrare în conformitate cu alineatul (1) al doilea paragraf poate dovedi că a părăsit teritoriul statului membru cu respectarea deplină a deciziei de returnare.

13 Condițiile de intrare a resortisanților țărilor terțe pentru șederile preconizate pe teritoriul Uniunii pentru o perioadă de maximum 90 de zile în orice perioadă de 180 de zile sunt prevăzute la articolul 5 din Codul Frontierelor Schengen [în prezent articolul 6 din Regulamentul 2016/399]. În esență, condițiile impun ca persoana în cauză să fie în posesia unui document de călătorie și a unei vize valabile, să poată justifica scopul și condițiile șederii planificate, să nu fie o persoană care face obiectul unei alerte emise în Sistemul de Informații Schengen și să nu fie considerată o amenințare pentru ordinea publică, securitatea internă, sănătatea publică sau relațiile internaționale ale unuia dintre statele membre.

14 Această cerință face obiectul excepțiilor care urmează. Statele membre pot decide să nu emită o decizie de returnare atunci când resortisantul unei țări terțe: posedă un permis de ședere valid eliberat de un alt stat membru [articolul 6 alineatul (2)]; este preluat de un alt stat membru în conformitate cu acordurile bilaterale sau normele existente la data intrării în vigoare a Directivei privind returnarea [articolul 6 alineatul (3)]; primește un permis de ședere din motive umanitare [articolul 6 alineatul (4)] sau face obiectul unei proceduri în curs de reinnoire a permisului de ședere sau a unei alte autorizații care îi conferă un drept de ședere [articolul 6 alineatul (5)].

[...]

Statele membre pot să nu elibereze, pot retrage sau suspenda o interdicție de intrare în cazuri individuale pentru motive umanitare.

Statele membre pot retrage sau suspenda interdicția de intrare în cazuri individuale sau în anumite categorii de cazuri din alte motive.

[...]”

15. Capitolul III conține anumite garanții procedurale. În special, articolul 13 alineatul (1) prevede că resortisantului în cauză al unei țări terțe trebuie să i se acorde posibilitatea unei căi de atac efective împotriva deciziilor referitoare la returnare, în fața unei autorități judiciare sau administrative competente. În conformitate cu articolul 14 („Garanții în așteptarea returnării”), statele membre trebuie să garanteze, printre altele, menținerea unității familiale pe parcursul returnării.

Dreptul național

Dispoziții privind reîntregirea familiei

16. Potrivit articolului 40a alineatul (2) din wet van 15 December 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Legea din 15 decembrie 1980 privind accesul pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea forțată a străinilor, denumită în continuare „Legea privind străinii”), sunt considerați membri ai familiei unui cetățean al Uniunii: (i) partenerul de viață cu care cetățeanul Uniunii a contractat un parteneriat înregistrat potrivit legii și care îl însoțește ori i se alătură; (ii) „descendenții și descendenții direcți ai soțului sau ai partenerului [...] în vârstă de cel mult 21 de ani sau care se află în întreținerea acestora [...]”; (iii) tatăl sau mama unui cetățean minor al Uniunii, menționat la articolul 40 alineatul (4) primul paragraf punctul 2, în măsura în care acesta din urmă se află în întreținerea tatălui/a mamei, fiind încredințat acestuia/acesteia.

17. Articolul 43 din Legea privind străinii prevede că „[c]etățenilor Uniunii și membrilor familiilor lor li se va refuza intrarea și șederea numai pentru motive de ordine publică [sau] de siguranță națională [...], cu următoarele restricționări”. Astfel de măsuri trebuie să fie proporționale și să se întemeieze exclusiv pe conduita persoanei în cauză. Existența unor condamnări penale anterioare nu poate justifica în sine luarea unor asemenea măsuri. Conduita persoanei în cauză trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății.

Dispozițiile privind îndepărtarea și interdicțiile de intrare

18. Articolul 74/11 din Legea privind străinii prevede:

„§1. Durata interdicției de intrare se stabilește în funcție de circumstanțele specifice fiecărui caz. Deciziile de îndepărtare sunt însoțite de interdicția de intrare pentru o perioadă maximă de trei ani:

- 1° atunci când nu s-a impus un termen pentru reîntoarcerea voluntară sau
- 2° atunci când nu s-a executat o decizie de îndepărtare anterioară. Termenul maxim de trei ani prevăzut la alineatul 2 se majorează la cinci ani atunci când:
 - 1° resortisantul țării terțe a comis o fraudă sau a beneficiat de alte resurse ilegale ca să i se acorde dreptul de ședere sau ca să își mențină dreptul de ședere;

2° resortisantul țării terțe s-a căsătorit sau a contractat un parteneriat, respectiv a încheiat un act de adopție în scopul acordării dreptului de ședere sau al păstrării dreptului de ședere în [Belgia].

Deciziile de îndepărtare pot fi însoțite de o interdicție de intrare pentru o durată care depășește cinci ani atunci când resortisanții statelor terțe reprezintă o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a siguranței naționale.

§2. [...]

Ministrul sau reprezentantul său pot să nu elibereze o interdicție de intrare în cazuri individuale pentru motive umanitare.

§3. Interdicția de intrare intră în vigoare la data notificării sale.

Interdicția de intrare nu poate încălca dreptul la protecție internațională, astfel cum este prevăzut la articolele 9b, 48/3 și 48/4.”

19. În conformitate cu articolul 74/12 din Legea privind străinii:

„§1. Ministrul sau reprezentantul său pot să retragă sau să suspende o interdicție de intrare în cazuri individuale pentru motive umanitare.

[...]

Cu excepția derogărilor prevăzute de un tratat internațional, de o lege sau de un decret regal, resortisantul unei țări terțe trebuie să depună o cerere motivată la reprezentanța diplomatică sau consulară belgiană competentă în funcție de locul său de reședință sau de locuința sa din străinătate.

§2. Resortisantul unei țări terțe poate adresa ministrului sau reprezentantului său o cerere de retragere sau de suspendare a interdicției de intrare cu motivarea că a îndeplinit obligația de îndepărtare dispusă anterior împotriva sa. În acest sens, acesta va transmite dovada scrisă a faptului că a respectat pe deplin decizia de îndepărtare de pe teritoriul belgian.

[...]

§4. Pe durata examinării cererii sale de retragere sau de suspendare, resortisantul țării terțe nu are dreptul de a intra sau de a se afla într-o situație de ședere pe teritoriul [Belgiei].

[...]”

20. Potrivit articolului 74/13 din Legea privind străinii, în situația în care ministrul sau reprezentantul său adoptă o decizie de îndepărtare, acesta va ține seama de binele superior al copilului, de viața de familie și de starea de sănătate a respectivului resortisant al unei țări terțe.

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

21. Fiecare dintre cei șapte reclamanți este resortisant al unei țări terțe căruia i s-a impus să părăsească Belgia. În toate situațiile, acest ordin de părăsire a teritoriului național este însoțit de o interdicție de intrare potrivit legislației naționale care transpune Directiva privind returnarea.

22. După emiterea ordinelor de părăsire a teritoriului național și a interdicțiilor de intrare conexe, fiecare dintre persoanele în cauză a solicitat un permis de ședere în vederea reîntregirii familiei alături de un resortisant belgian care locuiește în Belgia și care nu și-a exercitat niciodată dreptul de circulație și de ședere într-un alt stat membru¹⁵. În susținerea cererilor lor, ele au invocat deținerea calității de (i) părinți ai unui copil minor care este cetățean al Uniunii (domnul R.I., doamna M.J., doamna N.N.N. și domnul O.I.O.), (ii) copil adult al unui cetățean al Uniunii (doamna K.A. și domnul M.Z.) și (iii) concubin al unui cetățean al Uniunii (domnul B.A.)¹⁶.

23. Domnul R.I. este cetățean albanez. Copilul său s-a născut la 23 iunie 2010 și are cetățenie belgiană. El s-a căsătorit cu mama copilului (care este de asemenea cetățean belgian) în Albania la 31 iulie 2013. La 17 decembrie 2012 au fost emise împotriva sa un ordin de părăsire a teritoriului Belgiei și o interdicție de intrare¹⁷.

24. Doamna M.J. este cetățean ugandez. Ea este mama unui copil născut la 26 octombrie 2013 care este cetățean belgian (la fel ca tatăl copilului). Doamna M.J. este vizată de un ordin de părăsire a teritoriului Belgiei și de o interdicție de intrare din data de 11 ianuarie 2013¹⁸.

25. Doamna N.N.N. este cetățean kenyan. Copilul său, care este cetățean belgian, s-a născut la 25 iunie 2011. Au fost emise împotriva sa un ordin de părăsire a teritoriului Belgiei și o interdicție de intrare la 24 aprilie 2014¹⁹.

26. Domnul O.I.O. este cetățean nigerian. Copilul său s-a născut la 15 ianuarie 2009. Mama copilului este cetățean belgian, la fel ca fiica domnului O.I.O. Părinții acestuia din urmă au divorțat, mamei fiindu-i încredințat în mod exclusiv copilul. Mama și copilul nu depind financiar de domnul O.I.O., iar contactul cu fiica sa este în prezent suspendat prin hotărâre judecătorească. Domnul O.I.O. este vizat de o interdicție de intrare și de un ordin de părăsire a teritoriului Belgiei din data de 28 mai 2013²⁰.

15 Vom face trei observații lingvistice referitoare la textul prezentelor concluzii. În primul rând, vom face referire pur și simplu la expresia „reîntregirea familiei” în cazul cererilor depuse de cei șapte resortisanți ai unor țări terțe din procedura principală. În al doilea rând, instanța de trimitere utilizează expresia „resortisant static al Uniunii” pentru denumirea situației membrilor de familie resortisanți belgieni din cauza în discuție. În al treilea rând, în anumite situații care fac obiectul procedurii principale, autoritățile competente nu au acordat resortisantului în cauză al unei țări terțe un termen pentru reîntoarcere voluntară. Aceste decizii au avut la bază, printre altele, motivul că persoana vizată prezintă un risc pentru ordinea publică [articolul 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea]. Am afirmat anterior că noțiunea în limba engleză „public policy” este descrisă mai exact de expresia „public order”. Textul în limba franceză al directivei menționate și alte versiuni lingvistice utilizează noțiunea „ordre public”. A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Ouhrani, C-225/16, EU:C:2017:398, punctul 69 și nota de subsol 59.

16 Potrivit explicațiilor oferite în decizia de trimitere, toți cei șapte reclamanți sunt considerați membri de familie ai unor cetățeni ai Uniunii în sensul dreptului național. A se vedea punctul 16 de mai sus.

17 Ordinul de părăsire a teritoriului național și interdicția de intrare pentru o perioadă de cinci ani au fost impuse pentru motivul că domnul R.I. a declarat în mod fraudulos o vârstă falsă și a susținut că este un minor neînsoțit, deși era de fapt adult la momentul depunerii unei cereri anterioare prin care a solicitat admiterea sa pe teritoriul Belgiei.

18 Ordinul de părăsire a teritoriului național nu a acordat un termen pentru reîntoarcere voluntară. A fost impusă o interdicție de intrare conexă pentru o perioadă de trei ani. Motivele emiterii acestor decizii sunt faptul că doamna M.J. nu a respectat un ordin anterior de părăsire a teritoriului Belgiei, că s-a întocmit un proces-verbal pentru vătămare corporală în cazul său și că exista riscul ca aceasta să se ascundă. Astfel, s-a considerat că doamna M.J. reprezintă o amenințare serioasă pentru ordinea publică.

19 Ordinul de a părăsi teritoriul Belgiei și interdicția de intrare pentru o perioadă de trei ani au fost impuse pentru motivul că doamna N.N.N. nu a respectat un ordin anterior de părăsire a teritoriului statului respectiv.

20 Ordinul de părăsire a teritoriului național nu a acordat un termen pentru reîntoarcere voluntară. A fost impusă o interdicție de intrare conexă pentru o perioadă de opt ani. Motivul emiterii acestei decizii este faptul că domnul O.I.O. nu a respectat ordinele anterioare de părăsire a teritoriului național. S-a considerat că el reprezintă o amenințare serioasă pentru ordinea publică sau securitatea națională ținând cont de faptul că a fost condamnat pentru infracțiuni grave, după cum rezultă din condamnările sale pentru violență domestică, pentru care au fost aplicate pedepse privative de libertate.

27. Doamna K.A. este cetățean armean, iar tatăl său are cetățenie belgiană. În cazul său au fost emise un ordin de părăsire a teritoriului național și o interdicție de intrare la 27 februarie 2013. Cei doi fii ai săi, care invocă aceleași legături familiale, au prezentat, fiecare, cereri de permis de ședere²¹.

28. Domnul M.Z. este cetățean rus. Tatăl său, cetățean belgian, a prezentat autorităților competente probe din care rezultă că fiul său se află în întreținerea sa. La 2 iulie 2014 au fost emise împotriva sa un ordin de părăsire a teritoriului național și o interdicție de intrare²².

29. Domnul B.A. este cetățean guineean. El se află într-o situație de coabitare cu partenerul său, care este cetățean belgian. Există probe în sensul că relația lor este reală. La 13 iunie 2014 au fost emise împotriva sa un ordin de părăsire a teritoriului național și o interdicție de intrare²³.

30. Cererile de reîntregire a familiei au fost depuse la Dienst Vreemdelingenzaken (Oficiul pentru azil și imigrație, Belgia, denumit în continuare „DVZ”), care acționează în calitate de reprezentant al staatssecretaris (secretarul de stat) responsabil pentru azil și migrație²⁴. DVZ a considerat că nu poate să examineze aceste cereri întrucât fiecare dintre solicitanții respectivi este vizat de o interdicție de intrare și, prin urmare, are obligația de a părăsi teritoriul belgian²⁵. Astfel, DVZ a adoptat decizii de respingere a fiecăreia dintre cererile de reîntregire a familiei (denumite în continuare „deciziile atacate”).

31. Reclamanții au contestat deciziile atacate în fața instanței de trimitere. Ei consideră că DVZ în mod eronat a refuzat să examineze pe fond cererile lor de reîntregire a familiei pentru motivul că sunt vizate de interdicții de intrare valide. Ei susțin că asemenea interdicții de intrare constituie o condiție ilegală privind admisibilitatea și că cererile de reîntregire a familiei trebuie să fie considerate o cerere implicită de retragere sau de suspendare a interdicției de intrare²⁶. Ei afirmă că, în conformitate cu Directiva privind returnarea, DVZ trebuie să țină cont de viața de familie și de interesul superior al copilului atunci când examinează cererile de reîntregire a familiei. De asemenea, au arătat că directiva respectivă nu precizează că cererea de retragere sau de suspendare a unei interdicții de intrare trebuie să fie depusă din străinătate pentru a fi validă. În opinia reclamanților, intrarea și șederea membrilor de familie ai belgienilor pot fi refuzate doar pentru motive de ordine publică, de securitate națională sau de sănătate publică și doar în cadrul limitelor prevăzute de lege. Potrivit acestora, contrar articolului 20 TFUE, în special astfel cum a fost interpretat de Curte în Hotărârea Ruiz Zambrano²⁷, îndepărtarea lor de pe teritoriul belgian și de pe teritoriul Uniunii Europene ar implica imposibilitatea exercitării depline de către membrii de familie belgieni aflați în întreținerea lor a drepturilor care le revin în calitate de cetățeni ai Uniunii. În sfârșit, reclamanții susțin că, atunci când a adoptat deciziile atacate, DVZ nu a pus în balanță interesele din fiecare cauză în contextul articolului 8 din CEDO și al articolului 7 din cartă.

21 Ordinul de părăsire a teritoriului național nu a acordat un termen pentru reîntoarcere voluntară. A fost impusă o interdicție de intrare conexă pentru o perioadă de trei ani. Motivele emiterii acestei decizii au fost faptul că doamna K.A. nu a respectat un ordin anterior de părăsire a teritoriului național și că a fost considerată o amenințare pentru ordinea publică întrucât a fost prinsă în flagrant delict la un furt dintr-un magazin. Fiii săi sunt de asemenea menționați în ordinul de părăsire a teritoriului Belgiei și în interdicția de intrare conexă.

22 Ordinul de părăsire a teritoriului național nu a acordat un termen pentru reîntoarcere voluntară. A fost impusă o interdicție de intrare conexă pentru o perioadă de trei ani. Motivele emiterii acestei decizii au fost faptul că domnul M.Z. nu a respectat un ordin anterior de părăsire a teritoriului național și că a fost considerat o amenințare pentru ordinea publică întrucât s-a întocmit în cazul său un proces-verbal pentru furt prin efracție dintr-un garaj.

23 Domnul B.A. și concubinel său și-au oficializat relația prin încheierea unui parteneriat în fața unui notar. Ordinul de a părăsi teritoriul național și interdicția de intrare pentru o perioadă de trei ani au fost impuse pentru motivul că domnul B.A. nu a respectat un ordin anterior de părăsire a teritoriului statului.

24 În fiecare dintre cele șapte cauze, cererile de permis de ședere în vederea reîntregirii familiei au fost depuse după data emiterii ordinelor de expulzare.

25 A se vedea punctele 18-20 de mai sus.

26 Articolul 11 alineatul (3) din Directiva privind returnarea utilizează expresia „retragerea sau suspendarea unei interdicții de intrare”. Înțelegem că termenii „opheffing of opschorting”, utilizați de instanța de trimitere în întrebările deciziei de trimitere, se referă la o decizie de retragere sau de suspendare („intrekking of schorsing”) a unei interdicții de intrare astfel cum este prevăzută în dispoziția respectivă a directivei.

27 Hotărârea din 8 martie 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

32. DVZ contestă afirmațiile reclamantilor. Acesta susține că o interdicție de intrare definitivă împiedică persoana în cauză să intre sau să locuiască în Belgia și că ea trebuie să părăsească teritoriul belgian și să depună din străinătate cererea de retragere sau de suspendare în conformitate cu articolul 74/12 alineatul 1 din Legea privind străinii, înainte de a putea să solicite permisul de ședere în contextul unei cereri de reîntregire a familiei.

33. Instanța de trimitere afirmă că, potrivit articolului 74/11 alineatul 3 din Legea privind străinii, o interdicție de intrare produce efecte de la data notificării sale. În fiecare dintre cele șapte cauze în discuție, împotriva reclamantului s-a dispus o interdicție de intrare validă și definitivă care nu poate fi contestată atâta timp cât reclamantii rămân în Belgia. Ei trebuie să părăsească mai întâi teritoriul național pentru a adresa o asemenea cerere misiunii diplomatice sau consulare belgiene din țara lor de origine sau de reședință, în conformitate cu articolul 74/12 din Legea privind străinii²⁸.

34. Orice astfel de cerere privind retragerea sau suspendarea interdicției de intrare, depusă în țara de origine, trebuie să fie soluționată în termen de patru luni. Dacă nu se adoptă o decizie în termenul respectiv, se consideră că răspunsul este negativ. Atunci când resortisantul unei țări terțe împotriva căruia s-a dispus o interdicție de intrare depune o cerere de viză în țara sa de origine în vederea reîntregirii familiei alături de un cetățean belgian, trebuie să se ia mai întâi o decizie privind retragerea sau suspendarea interdicției respective. Apoi se va adopta o decizie referitoare la cererea de viză. Articolul 42 alineatul 1 din Legea privind străinii prevede un termen de șase luni în acest scop. Doar dacă interdicția de intrare este retrasă sau suspendată și se acordă viza sau dreptul de ședere în contextul reîntregirii familiei se poate spune că separarea dintre resortisanții în cauză ai unor țări terțe și cetățeanul belgian este „temporară” sau că perioada pentru care belgienii ca cetățeni ai Uniunii sunt în fapt obligați să părăsească teritoriul acesteia din urmă în întregul său este limitată.

35. Din deciziile atacate nu rezultă că a fost luată în considerare calitatea de cetățeni ai Uniunii a membrilor de familie belgieni vizați. Nu reiese cu claritate nici că DVZ a verificat dacă interdicțiile de intrare au fost impuse, printre altele, pentru motive de ordine publică sau de securitate națională ori dacă s-a ținut cont de interesul superior al copiilor în cauză și/sau de viața de familie în sensul articolelor 7 și 24 din cartă.

36. În aceste împrejurări, instanța de trimitere consideră că problema principală ridicată de cererile de reîntregire a familiei din cauzele în discuție are ca obiect relația dintre interdicțiile de intrare impuse în temeiul Directivei privind returnarea și protecția drepturilor fundamentale, în special a dreptului la respectarea vieții de familie și a interesului superior al copilului, precum și respectarea articolului 20 TFUE. În consecință, a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dispozițiile dreptului Uniunii Europene, în special articolul 20 TFUE, precum și articolele 5 și 11 din [Directiva privind returnarea] coroborate cu articolele 7 și 24 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie interpretate în sensul că interzic, în anumite împrejurări, o practică națională de respingere a unei cereri de acordare a unui drept de ședere, depusă de un membru al familiei, resortisant al unei țări terțe, în scopul reîntregirii familiei alături de un cetățean al Uniunii care nu și-a exercitat dreptul la liberă circulație și nici libertatea de stabilire (denumit în continuare «resortisant static al Uniunii»), în statul membru în care acesta domiciliază și a cărui cetățenie o deține, refuzul fiind însoțit eventual de o decizie de îndepărtare, pentru singurul motiv că împotriva solicitantului s-a dispus interdicția de intrare cu dimensiune europeană?

a) Existența unei relații de dependență, dincolo de viața de familie, între membrul familiei care este resortisant al unei țări terțe și cetățeanul Uniunii prezintă importanță pentru aprecierea acestor circumstanțe? În caz afirmativ, care sunt factorii relevanți pentru decizia privind

²⁸ Instanța de trimitere a menționat că există două excepții de la regula generală. Prima privește motivele de ordin medical, iar a doua se referă la cererile de protecție internațională.

existența unei relații de dependență? Se poate face trimitere în acest sens în mod util la jurisprudența privind existența unei vieți de familie, în conformitate cu articolul 8 din CEDO și cu articolul 7 din cartă?

- b) În special în ceea ce privește copiii minori, potrivit articolului 20 TFUE, între părintele resortisant al unei țări terțe și copilul cetățean al Uniunii trebuie să existe mai mult decât o legătură biologică? În acest sens prezintă importanță dovada faptului că cele două persoane locuiesc împreună sau este suficient să existe raporturi de natură emoțională și financiară, precum o înțelegere privind locuința sau dreptul de vizită și plata pensiei de întreținere? Se poate face trimitere în acest sens în mod util la cele statuate de Curte [în [H]otărârile Ogieriakhi²⁹, Singh și alții³⁰ și O. și alții³¹; a se vedea în acest context și cauza Chavez-Vilchez și alții, aflată în prezent pe rolul Curții³²]?
 - c) Faptul că viața de familie a luat naștere într-un moment în care împotriva resortisantului țării terțe se dispusese deja interdicția de intrare și acesta era conștient, așadar, de faptul că se află într-o situație de ședere ilegală pe teritoriul statului membru prezintă importanță pentru aprecierea unor asemenea circumstanțe? Acest fapt poate fi invocat în mod util în scopul interzicerii unui abuz al procedurii de acordare a unui drept de ședere pentru reîntregirea familiei?
 - d) Faptul că decizia prin care s-a dispus interdicția de intrare nu a fost contestată prin intermediul niciunei căi de atac, în sensul articolului 13 alineatul (1) din [Directiva privind returnarea], sau faptul că acțiunea formulată împotriva acestei decizii de dispunere a unei interdicții de intrare a fost respinsă prezintă importanță pentru aprecierea unor asemenea circumstanțe?
 - e) Faptul că interdicția de intrare s-a dispus pentru motive de ordine publică sau pe baza unei situații de ședere ilegală este un aspect relevant în acest sens? În caz afirmativ, trebuie să se examineze în plus dacă respectivul resortisant al unei țări terțe reprezintă o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății? Articolul 27 și articolul 28 din [Directiva 2004/38/CE], transpuse prin articolele 43 și 45 din Legea privind străinii, precum și jurisprudența aferentă a Curții de Justiție privind ordinea publică pot fi aplicate în acest sens *mutatis mutandis* membrilor familiei unor resortisanți statici ai Uniunii (a se vedea cererile de decizie preliminară [în cauzele Rendón Marín și CS], aflate pe rolul Curții³³)?
- 2) Dispozițiile dreptului Uniunii, în special articolul 5 din [Directiva privind returnarea], precum și articolele 7 și 24 din cartă, trebuie interpretate în sensul că interzic o practică națională potrivit căreia, în cadrul respingerii unei cereri de reîntregire a familiei alături de un resortisant static al Uniunii, introdusă ulterior pe teritoriul unui stat membru, se ia în considerare o interdicție de intrare, fără a ține seama de viața familială și de binele superior al copiilor interesați, invocate în cererea de reîntregire a familiei introdusă ulterior?
- 3) Dispozițiile dreptului Uniunii, în special articolul 5 din [Directiva privind returnarea], precum și articolele 7 și 24 din cartă, trebuie interpretate în sensul că interzic o practică națională potrivit căreia împotriva resortisantului unei țări terțe care a fost supus deja unei interdicții de intrare în vigoare se adoptă o decizie de îndepărtare fără a ține seama de viața de familie și de binele copiilor

29 Hotărârea din 10 iulie 2014 (C-244/13, EU:C:2014:2068, punctele 38 și 39).

30 Hotărârea din 16 iulie 2015 (C-218/14, EU:C:2015:476, punctul 54).

31 Hotărârea din 6 decembrie 2012 (C-356/11 și C-357/11, EU:C:2012:776, punctul 56).

32 Hotărârea din 10 mai 2017 (C-133/15, EU:C:2017:354). Această din urmă cauză era pe rol la momentul pronunțării deciziei de trimitere de către instanța de trimitere.

33 Hotărârile din 13 septembrie 2016 (C-165/14, EU:C:2016:675, și C-304/14, EU:C:2016:674). Cauzele respective erau pe rol la momentul pronunțării deciziei de trimitere de către instanța de trimitere.

interesați, aspect prezentat în cadrul unei cereri de reîntregire a familiei alături de un resortisant static al Uniunii prezentate ulterior, așadar, după ce împotriva persoanei în discuție s-a impus interdicția de intrare?

- 4) Articolul 11 alineatul (3) din [Directiva privind returnarea] trebuie interpretat în sensul că resortisantul unei țări terțe trebuie să depună cererea de retragere sau de suspendare a unei interdicții de intrare definitive și irevocabile întotdeauna în afara Uniunii Europene sau există împrejurări în care acesta poate formula cererea și în interiorul Uniunii Europene?
- a) Articolul 11 alineatul (3) al treilea și al patrulea paragraf din [Directiva privind returnarea] trebuie interpretat în sensul că cerințele prevăzute la articolul 11 alineatul (3) primul paragraf din directivă, potrivit cărora retragerea sau suspendarea unei interdicții de intrare se ia în calcul numai în cazul în care resortisantul unei țări terțe poate dovedi că a părăsit teritoriul statului membru, cu respectarea deplină a deciziei de returnare, trebuie respectate ca atare în fiecare caz sau în toate categoriile de cazuri?
- b) Dispozițiile articolelor 5 și 11 din [Directiva privind returnarea] sunt contrare unei interpretări potrivit căreia se consideră că o cerere de acordare a unui drept de ședere în scopul reîntregirii familiei alături de un resortisant static al Uniunii care nu și-a exercitat dreptul la liberă circulație și libertatea de stabilire echivalează cu o cerere de retragere sau de suspendare a interdicției de intrare definitive și irevocabile implicite (limitată în timp), iar dacă reiese că nu sunt îndeplinite cerințele privind dreptul de ședere, interdicția de intrare definitivă și irevocabilă se aplică din nou?
- c) Faptul că obligația de a formula o cerere de retragere sau de suspendare în țara de origine are ca efect o separare provizorie a resortisantului unei țări terțe de resortisantul static al Uniunii este un aspect relevant în acest sens? Cu toate acestea, există circumstanțe în care articolul 7 și articolul 24 din cartă se opun unei separări temporare?
- d) Faptul că obligația de a depune o cerere de retragere sau de suspendare în țara de origine produce efectul că resortisantul Uniunii va trebui să părăsească, fie și temporar, întregul teritoriu al Uniunii este un aspect relevant? Există totuși circumstanțe în care articolul 20 TFUE se opune obligației resortisantului static al Uniunii de a părăsi temporar întregul teritoriu al Uniunii Europene?"

37. Au fost depuse observații scrise în numele doamnei K.A. și al domnului M.Z., al guvernului belgian, al guvernului elen și al Comisiei Europene. În cadrul ședinței din 28 februarie 2017, toate aceste părți au prezentat observații orale, împreună cu doamna M.J. și cu doamna N.N.N.

Aprecieri

Observații introductive

38. Cele șapte cauze în discuție au trăsături comune. Astfel, fiecare privește: (i) un cetățean al Uniunii care nu și-a exercitat în niciun moment dreptul la liberă circulație (aparent o situație pur internă); (ii) un resortisant al unei țări terțe recunoscut potrivit dreptului național ca membru de familie al respectivului cetățean al Uniunii, care prezintă o cerere de permis de ședere în vederea reîntregirii familiei și (iii) o situație în care cererea nu este examinată de DVZ, ci este respinsă întrucât împotriva resortisantului în cauză al unei țări terțe s-a dispus o interdicție de intrare care este atât validă, cât și definitivă, iar cererea nu a fost formulată din afara teritoriului Uniunii Europene.

39. Toate cele șapte cauze se află în afara domeniului de aplicare al Directivei 2004/38 deoarece ele privesc cetățeni ai Uniunii care au avut întotdeauna reședința în Belgia (statul membru a cărui cetățenie o dețin). Prin urmare, acești cetățeni ai Uniunii nu sunt acoperiți de definiția „beneficiarilor” în sensul directivei menționate³⁴. În lumina situației de fapt expuse de instanța de trimitere, adăugăm, din motive de claritate, că respectivele cauze nu intră nici sub incidența Directivei 2003/86/CE privind dreptul la reîntregirea familiei³⁵. Directiva în cauză se aplică susținătorilor reîntregirii resortisanți ai unor țări terțe care au reședința în mod legal pe teritoriul Uniunii și ai căror membri de familie urmăresc să intre și să locuiască într-un stat membru în scopul menținerii unității familiale. Este evident că nu aceasta este situația în cazul de față.

40. Identificarea situațiilor în care calitatea de cetățean al Uniunii generează drepturi derivate pentru resortisanții unor țări terțe și a limitelor care pot fi stabilite în cazul unor asemenea drepturi face acum obiectul unei jurisprudențe bogate a Curții. Hotărârea Ruiz Zambrano³⁶ este decizia de referință în acest sens. Hotărârea respectivă a stabilit 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 statutul lor. Criteriul menționat a fost nuanțat în Hotărârea Dereci și alții, în care Curtea a afirmat că respectivul criteriu „privește situații caracterizate de împrejurarea că cetățeanul Uniunii este obligat, în fapt, să părăsească nu numai teritoriul statului membru al cărui resortisant este, ci și teritoriul Uniunii considerat în ansamblu”³⁷. Hotărârea recentă a Curții Chavez-Vilchez și alții³⁸ prezintă modul în care a evoluat jurisprudența.

41. Curtea a constatat că „există situații foarte speciale în care, în pofida faptului că dreptul derivat privind dreptul de ședere al resortisanților țărilor terțe nu este aplicabil și că cetățeanul Uniunii nu și-a exercitat libertatea de circulație, un drept de ședere nu poate, în mod excepțional, să fie refuzat unui resortisant al unei țări terțe, membru al familiei cetățeanului menționat, în caz contrar existând riscul de a nu respecta efectul util al cetățeniei Uniunii de care se bucură acest din urmă resortisant în cazul în care, drept consecință a unui astfel de refuz, acel cetățean ar fi obligat, în fond, să părăsească teritoriul Uniunii considerat în ansamblu, împiedicându-l astfel să beneficieze în mod efectiv de substanța drepturilor pe care le conferă statutul de cetățean al Uniunii”³⁹. În cauza Ruiz Zambrano, împotriva părintelui unor copii minori care erau cetățeni belgieni a fost emis un ordin de expulzare, iar autoritățile competente au respins cererea sa de permis de muncă. Curtea a statuat că asemenea decizii au efectul de a-i priva pe copiii domnului Ruiz Zambrano de beneficiul efectiv al esenței drepturilor conferite de articolul 20 TFUE. Deciziile în discuție în cauza respectivă ar fi avut drept rezultat obligarea copiilor, cetățeni ai Uniunii, să părăsească teritoriul Uniunii Europene⁴⁰.

42. Practica aplicată în prezentele șapte cauze, de a refuza chiar examinarea unei cereri de reîntregire a familiei, este atât de strâns legată de drepturile conferite cetățenilor Uniunii de articolul 20 TFUE (coroborat cu articolele 7 și 24 din cartă) încât intră sub incidența dreptului Uniunii?

34 A se vedea punctul 6 de mai sus și de asemenea Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Dereci și alții (C-256/11, EU:C:2011:734, punctele 50 și 52-54).

35 Directiva Consiliului din 22 septembrie 2003 (JO 2003, L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164). Această directivă se aplică susținătorilor reîntregirii, și anume resortisanților unor țări terțe care au reședința în mod legal într-un stat membru și care solicită reîntregirea familiei sau ai cărui membri de familie solicită reîntregirea. Membrii de familie ai cetățenilor Uniunii sunt excluși în mod expres din domeniul de aplicare al directivei respective [articolul 3 alineatul (3)]. Articolul 5 reglementează depunerea și examinarea cererilor care intră sub incidența Directivei 2003/86 – a se vedea punctul 56 de mai jos.

36 Hotărârea din 8 martie 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, punctele 41-43).

37 Hotărârea din 15 noiembrie 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734, punctul 66). Referirea la teritoriul Uniunii considerat în ansamblu în contextul articolului 20 TFUE vizează toate cele 28 de state membre (a se vedea nota de subsol 3 de mai sus).

38 Hotărârea din 10 mai 2017 (C-133/15, EU:C:2017:354, punctele 60-65).

39 Hotărârea din 10 octombrie 2013, Alokpa și Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punctul 32 și jurisprudența citată).

40 A se vedea, mai recent, Hotărârile din 13 septembrie 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punctul 74) și CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punctul 29).

43. Instanța de trimitere solicită în mod special să se stabilească dacă Directiva privind returnarea se aplică în acest context. Deși directiva respectivă stabilește standarde și proceduri comune „pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală”, ea nu prevede în mod necesar un proces conex și echivalent examinării care trebuie să fie realizată în situațiile în care un resortisant al unei țări terțe solicită reîntregirea familiei (ca în procedurile principale).

44. Instanța de trimitere și-a formulat întrebările făcând referire la o interdicție de intrare însoțită de o decizie privind *îndepărtarea*. Din decizia de trimitere reiese că interdicțiile de intrare au fost impuse în temeiul măsurilor de transpunere a Directivei privind returnarea în dreptul național. Directiva respectivă face distincție între „decizie de returnare” (articolul 3 punctul 4) și o decizie privind „îndepărtarea” (articolul 3 punctul 5)⁴¹. Din definiția „interdicției de intrare” rezultă că asemenea interdicții însoțesc o decizie de returnare, iar nu o decizie privind îndepărtarea (articolul 3 punctul 6)⁴². În fiecare dintre cele șapte cauze în discuție, autoritățile administrative naționale au adoptat o decizie care impune resortisantului în cauză al unei țări terțe să părăsească Belgia. Înțelegem că deciziile menționate sunt asimilate deciziilor de returnare în sensul Directivei 2008/115. Instanța de trimitere nu a precizat că au fost luate măsuri pentru punerea în aplicare a deciziei de returnare în vreo cauză concretă sau că a fost adoptată o decizie privind îndepărtarea.

Prima, a doua și a treia întrebare

45. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă, atunci când resortisanții unor țări terțe împotriva cărora s-a dispus o interdicție de intrare (în temeiul Directivei privind returnarea) solicită să se alăture membrilor lor de familie, cetățeni ai Uniunii în statul membru a cărui cetățenie o dețin și care nu și-au exercitat în niciun moment dreptul la liberă circulație, dreptul Uniunii interzice o practică națională potrivit căreia se refuză examinarea unor asemenea cereri și în special autoritățile competente nu analizează dacă împrejurările se încadrează în noțiunea „situații foarte speciale”⁴³ identificată în jurisprudența Curții în conformitate cu articolul 20 TFUE. De asemenea, au fost adresate cinci întrebări secundare detaliate privind factorii de care trebuie să se țină cont pentru a aprecia dacă există o relație de dependență⁴⁴.

46. Pe scurt, prin intermediul celei de a doua întrebări se solicită să se stabilească dacă articolul 5 din Directiva privind returnarea interzice practica administrativă în discuție în situații care nu intră sub incidența articolului 20 TFUE. Prin a treia întrebare se solicită să se stabilească dacă, în situația în care resortisantul unei țări terțe a fost deja supus unei interdicții de intrare, o asemenea practică administrativă este interzisă dacă se adoptă o decizie de îndepărtare fără a ține seama în mod corespunzător de viața de familie și de binele copilului (invocate în cadrul unei cereri ulterioare de reîntregire a familiei). Întrucât cele trei întrebări sunt strâns legate între ele, iar chestiunile care trebuie să fie analizate sunt puternic interconectate, le vom examina împreună.

41 Hotărârea din 26 iulie 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, punctul 47).

42 A se vedea punctele 10, 12 și 14 de mai sus. Deciziile de returnare nu sunt însoțite întotdeauna în mod necesar de o interdicție de intrare. Articolul 6 alineatul (6) permite statelor membre să adopte o decizie de returnare și o interdicție de intrare în același timp, dar din sistemul general al directivei reiese că cele două decizii sunt separate. Decizia de returnare rezultă din faptul că șederea inițială este ilegală, în timp ce interdicția de intrare se aplică în cazul oricărei șederi ulterioare, făcând ca aceasta să fie ilegală. A se vedea articolul 11 alineatul (1) din Directiva privind returnarea și, în continuare, Hotărârea din 26 iulie 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590, punctul 50).

43 Hotărârea din 10 mai 2017, *Chavez-Vilchez* și alții (C-133/15, EU:C:2017:354, punctul 63).

44 A se vedea punctul 60 de mai jos.

Practica națională de neexaminare a cererilor de reîntregire a familiei și articolul 20 TFUE

47. Practica administrativă în discuție este aplicată după cum urmează. Atunci când un resortisant al unei țări terțe supus unei interdicții de intrare valide de minimum trei ani care a devenit definitivă depune ulterior pe teritoriul Belgiei o cerere de permis de ședere în vederea reîntregirii familiei alături de un cetățean al Uniunii, cererea sa nu este examinată de autoritățile competente. Nu există o marjă de manevră în funcție de situația concretă pentru a ține cont de viața de familie, de interesul superior al copilului, atunci când este cazul, sau de faptul că membrul de familie belgian este cetățean al Uniunii.

48. Guvernul belgian susține că această practică administrativă este acoperită de marja largă de apreciere acordată statelor membre și, prin urmare, răspunsul la prima întrebare trebuie să fie negativ. Comisia și reclamanții care au prezentat observații în prezenta procedură nu sunt de acord cu poziția Belgiei. Grecia consideră că, sub rezerva aprecierii împrejurărilor cauzei, cererile care fac obiectul procedurii principale intră sub incidența articolului 20 TFUE.

49. Poziția noastră este de asemenea contrară celei adoptate de guvernul belgian.

50. În primul rând, considerăm că practica administrativă respectivă este atât de strâns legată de dreptul cetățeanului Uniunii la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre încât ea are o legătură intrinsecă cu drepturile garantate de articolul 20 TFUE. Efectul unei asemenea practici este excluderea în mod automat a analizării aspectului dacă, în orice situație individuală, resortisantul unei țări terțe și cetățeanul Uniunii în cauză se încadrează în noțiunea „situații foarte speciale”, care ar putea impune statului membru să confere efecte juridice drepturilor acestui cetățean pe teritoriul Uniunii. În opinia noastră, situația menționată riscă să aducă atingere folosinței efective a substanței drepturilor pe care le conferă statutul de cetățean al Uniunii.

51. Instanța de trimitere arată că, potrivit normelor naționale, resortisanții în cauză ai unor țări terțe trebuie în principiu să părăsească Belgia, precum și teritoriul statelor membre. Atât timp cât este în vigoare o interdicție de intrare, nu se poate depune pe teritoriul belgian o cerere de permis de ședere. Orice cerere de retragere sau de suspendare a interdicțiilor de intrare poate fi prezentată doar din afara Belgiei și necesită o dovadă scrisă a faptului că solicitantul a părăsit acest stat membru.

52. În acest context, o practică potrivit căreia nici măcar nu se examinează cererile de reîntregire a familiei poate avea consecințe potențial drastice pentru cetățeanul în cauză al Uniunii atunci când există o relație de dependență care se încadrează în noțiunea „situații foarte speciale” menționată mai sus⁴⁵. Acest punct de vedere este confirmat de observația instanței de trimitere în sensul că, atunci când există o relație de dependență între membrul de familie cetățean al Uniunii și resortisantul unei țări terțe, cetățeanul belgian poate fi obligat să părăsească teritoriul Uniunii pentru a-l însoți pe membrul familiei sale. Acest fapt privează la rândul său cetățeanul în cauză al Uniunii de folosința efectivă a drepturilor pe care i le conferă statutul său de cetățean al Uniunii Europene.

53. În al doilea rând, în măsura în care practica administrativă descrisă de instanța de trimitere intră sub incidența dreptului Uniunii, este necesar să se țină cont de articolele 7 și 24 din cartă⁴⁶. Caracterul automat al practicii naționale în discuție implică imposibilitatea de a stabili într-o situație individuală dacă drepturile cetățeanului Uniunii consacrate de dispozițiile respective sunt garantate⁴⁷.

⁴⁵ A se vedea punctele 40 și 41.

⁴⁶ A se vedea articolul 51 alineatul (1) din cartă, precum și Hotărârea din 8 noiembrie 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punctul 78).

⁴⁷ A se vedea punctele 2 și 3 de mai sus.

54. În al treilea rând, deși este adevărat că statele membre beneficiază de o marjă de apreciere pentru instituirea în sistemele lor juridice interne a unor norme procedurale care să guverneze acțiunile și să protejeze drepturile care revin particularilor în temeiul dreptului Uniunii, aceste norme nu trebuie să fie de natură să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de articolul 20 TFUE cetățenilor Uniunii⁴⁸.

55. Atunci când există o relație de dependență cu resortisantul în cauză al unei țări terțe, o practică națională cum este cea prezentată în decizia de trimitere, care se aplică automat și nu permite excepții, este de natură să aducă atingere dreptului de ședere al cetățeanului Uniunii nu doar în statul membru a cărui cetățenie o deține, ci și pe teritoriul Uniunii în întregul său⁴⁹.

56. În sfârșit, practica prezentată de instanța de trimitere creează o potențială anomalie. Procedura de depunere și de examinare a cererilor de reîntregire a familiei în temeiul Directivei 2003/86 nu este în deplină concordanță cu procedurile naționale din prezentele cauze. Astfel, unui susținător al reîntregirii resortisant al unei țări terțe care are reședința în mod legal în Uniunea Europeană îi este garantată analizarea mai riguroasă a cererii sale de reîntregire a familiei potrivit directivei decât unor cetățeni ai Uniunii cum sunt cei din cele șapte cauze de față.

57. Articolul 5 din Directiva 2003/86 reglementează depunerea și examinarea cererilor de reîntregire a familiei. Spre deosebire de practica administrativă prezentată de instanța de trimitere, obligația statelor membre de a examina cererile de reîntregire a familiei în conformitate cu această directivă implică faptul că autoritățile competente nu pot refuza în mod automat examinarea cererilor în temeiul directivei respective atunci când membrul de familie resortisant al unei țări terțe se află deja în statul membru în cauză⁵⁰. Astfel, procedura de depunere și de examinare a cererilor potrivit Directivei 2003/86 pare să pună susținătorul reîntregirii resortisant al unei țări terțe (în sensul directivei menționate) într-o poziție mai favorabilă decât cea a unui cetățean al Uniunii aflat într-o situație cum este cea prezentată în decizia de trimitere, ale cărui drepturi sunt consacrate la articolul 20 TFUE.

58. Prin urmare, în opinia noastră, răspunsul la problema de principiu ridicată de instanța de trimitere în prima sa întrebare este că practica administrativă vizată este incompatibilă cu articolul 20 TFUE coroborat cu articolele 7 și 24 din cartă.

59. În cazul în care, contrar punctului nostru de vedere, Curtea va considera că practica administrativă în discuție nu intră sub incidența articolului 20 TFUE, drepturile fundamentale ale persoanelor în cauză nu vor rămâne în mod necesar neprotejate. Instanța națională va trebui să analizeze dacă practica respectivă este compatibilă cu articolul 8 din CEDO⁵¹. În acest context, este necesară respectarea principiului proporționalității⁵². Astfel, este îndoielnic că o practică administrativă care este aplicată automat și potrivit căreia se resping cererile de permis de ședere depuse în vederea reîntregirii familiei fără examinarea lor pe fond poate fi considerată că ține cont de factorii care trebuie să fie analizați pentru a stabili dacă este asigurat dreptul la viața de familie⁵³.

48 A se vedea prin analogie Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri (C-482/01 și C-493/01, EU:C:2004:262, punctul 80).

49 A se vedea și punctul 33 de mai sus.

50 În virtutea articolului 5 alineatul (3), regula *generală* este că asemenea cereri trebuie să fie depuse și examinate când membrii familiei au reședința în afara teritoriului statului membru în care are reședința susținătorul reîntregirii. Totuși, „[p]rin derogare, un stat membru poate accepta, în cazuri adecvate, ca o cerere să fie depusă când membrii familiei se află deja pe teritoriul său”.

51 Toate statele membre sunt părți la CEDO, care consacră la articolul 8 dreptul la respectarea vieții private și a vieții de familie. Dispoziția menționată ar fi relevantă pentru orice aspect al acestor șapte cauze care se consideră că nu intră sub incidența dreptului Uniunii. A se vedea Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții (C-127/08, EU:C:2008:449, punctul 79).

52 A se vedea de exemplu Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Arvelo Aponte împotriva Țărilor de Jos din 3 noiembrie 2011 (CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, §§ 57 și 58).

53 A se vedea prin analogie Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri (C-482/01 și C-493/01, EU:C:2004:262, punctul 99).

Relația de dependență în sensul articolului 20 TFUE

60. Întrebările secundare detaliate care urmează au fost adresate în vederea stabilirii factorilor care trebuie să fie luați în considerare în cadrul oricărei analize referitoare la relația de dependență în sensul articolului 20 TFUE, interpretat din perspectiva articolului 7 din cartă⁵⁴. Care sunt factorii relevanți de care trebuie să se țină cont în ceea ce privește viața de familie și copiii minori [prima întrebare literele (a) și (b)]? Sunt relevanți pentru această apreciere factorii care urmează: aspectul dacă există probabilitatea unui abuz de procedură, și anume dacă viața de familie a început atunci când resortisantul unei țări terțe era deja vizat de o interdicție de intrare, dacă s-au făcut pași pentru contestarea interdicției de intrare respective înainte ca ea să devină definitivă și dacă interdicția în cauză s-a dispus pentru motive de ordine publică sau pe baza unei situații de ședere ilegală [prima întrebare literele (c), (d) și (e)]?

61. Articolul 7 din cartă trebuie să fie interpretat în lumina articolului 8 din CEDO⁵⁵. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea de la Strasbourg”) a statuat că obiectul esențial al articolului 8 este protejarea persoanei în cauză împotriva acțiunilor arbitrare ale autorităților publice, deși dispoziția respectivă nu impune unui stat obligația generală de a autoriza reîntregirea familiei⁵⁶. Aprecierile referitoare la articolul 8 din CEDO implică stabilirea unui echilibru între interesele, divergente, ale persoanei în cauză și cele ale statului. Este necesar să se analizeze consecințele ruperii unității familiale care ar rezulta în cazul expulzării membrului de familie resortisant al unei țări terțe. În acest sens, se ține cont de lungimea perioadei în care statul în cauză a tolerat prezența persoanei respective pe teritoriul său: dacă soții (sau concubinii) au un trecut comun, dacă resortisantul țării terțe este responsabil de întreținerea zilnică a unor copii și de responsabilitățile financiare, precum și de legăturile emoționale din cadrul familiei⁵⁷.

62. Pe de altă parte, Curtea a statuat deja că simplul fapt că un resortisant al unui stat membru ar putea dori, pentru motive de natură economică sau pentru a menține unitatea familială pe teritoriul Uniunii, ca membri ai familiei sale care nu dispun de cetățenia unui stat membru să poată locui cu acesta pe teritoriul Uniunii nu este suficient în sine pentru a considera că cetățeanul Uniunii este obligat să părăsească teritoriul Uniunii Europene dacă un astfel de drept nu este acordat⁵⁸.

63. În CEDO nu există un drept corespunzător articolului 24 din cartă. Deși cartea nu definește noțiunea „copil”, toate părțile sunt de acord că descendenții domnului R.I., ai doamnei M.J., ai doamnei N.N.N și ai domnului O.I.O. sunt copii în sensul dispoziției respective. Este necesar să se aprecieze dacă menținerea relației cu părintele în cauză corespunde interesului superior al fiecărui copil. Statutul de cetățean al Uniunii al unui copil și dreptul de ședere care decurge din acesta nu garantează în sine dreptul de ședere părinților săi. Printre factorii relevanți se află persoana căreia îi este încredințat copilul și aspectul dacă el este dependent legal, financiar sau emoțional de părintele resortisant al unei țări terțe⁵⁹.

⁵⁴ A se vedea punctul 45 de mai sus.

⁵⁵ Explicația privind articolul 7 din cartă menționează că drepturile garantate în cuprinsul său corespund celor consacrate la articolul 8 din CEDO, potrivit căruia orice persoană are dreptul, printre altele, la respectarea vieții de familie [articolul 8 alineatul (1)]. Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept „decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și dacă constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei ori protejarea drepturilor și libertăților altora” [articolul 8 alineatul (2)].

⁵⁶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Jeunesse împotriva Țărilor de Jos din 3 octombrie 2014, [GC] (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, §§ 106-109).

⁵⁷ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Jeunesse împotriva Țărilor de Jos din 3 octombrie 2014, [GC] (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, §§ 115-121).

⁵⁸ Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Dereci și alții (C-256/11, EU:C:2011:734, punctul 68).

⁵⁹ Hotărârea din 10 mai 2017, Chavez-Vilchez și alții (C-133/15, EU:C:2017:354, punctele 68-70).

64. Pentru a răspunde la întrebarea instanței de trimitere privind aspectul dacă ar trebui să se aplice jurisprudența Curții referitoare la Directiva 2004/38, considerăm că, întrucât situațiile care se încadrează în domeniul de aplicare al directivei respective intră totodată sub incidența dreptului Uniunii, ar fi posibilă extrapolarea anumitor principii, în special a celor legate de aplicarea cartei, care s-ar putea aplica prin analogie. Însă, criteriile concrete care sunt analizate în conformitate cu directiva menționată nu pot fi transpuse în cazul unei aprecieri efectuate în temeiul articolului 20 TFUE. Condițiile care se aplică atunci când un cetățean al Uniunii urmărește să obțină dreptul de ședere în alt stat membru pentru o perioadă de peste trei luni, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38, și dreptul de ședere derivat care se poate extinde asupra membrilor de familie ai cetățeanului în cauză al Uniunii care sunt resortisanți ai unor țări terțe în virtutea articolului 7 alineatul (2) din directiva menționată nu sunt relevante în mod direct în orice apreciere realizată în conformitate cu articolul 20 TFUE⁶⁰.

65. În opinia noastră, aspectul dacă viața de familie a început într-un moment în care resortisantul unei țări terțe era deja vizat de o interdicție de intrare nu este în mod automat un aspect relevant. Este, desigur, adevărat că domeniul de aplicare al dreptului Uniunii nu poate fi extins pentru a acoperi abuzurile. Totuși, este de asemenea corect că, în contextul aprecierii care trebuie să fie efectuată în temeiul articolului 20 TFUE, nu este loc pentru o prezumție *generală* de abuz atunci când apare o legătură de familie într-un moment în care resortisantul unei țări terțe se află într-o situație de ședere ilegală. Nu trebuie să se presupună *ipso facto* că persoana în cauză a creat legătura de familie pentru a rămâne pe teritoriul Uniunii. Dovedirea unui asemenea abuz necesită, în primul rând, o combinație de împrejurări obiective în care, în pofida respectării formale a condițiilor prevăzute de normele Uniunii, scopul normelor respective nu a fost realizat și, în al doilea rând, un element subiectiv constând în intenția de a obține un avantaj din normele Uniunii prin crearea în mod artificial a condițiilor prevăzute în vederea obținerii avantajului menționat⁶¹. Mai mult, deși, într-adevăr, Curtea de la Strasbourg a apreciat că situația resortisantului în cauză al unei țări terțe care devine părinte în perioada în care statutul său de imigrant este precar constituie un „aspect important”, ea a analizat factorul concret menționat în raport cu alte elemente ale cauzei⁶². A deveni părinte într-o asemenea perioadă de incertitudine nu se consideră în mod necesar o încercare de a abuza de normele din domeniul imigrației⁶³.

66. Am exprimat deja punctul de vedere că emiterea unei decizii de returnare însoțite de o interdicție de intrare nu trebuie să joace un rol atunci când se apreciază dacă există „situații foarte speciale” care generează o relație de dependență în sensul articolului 20 TFUE⁶⁴. Prin urmare, nu este necesar să analizăm dacă resortisantul unei țări terțe a contestat sau a atacat în justiție o asemenea măsură. De asemenea, este inutil să se examineze în acest context dacă interdicția de intrare a fost impusă pentru motive de ordine publică sau pur și simplu din cauza unei șederi ilegale. În legătură cu acest din urmă aspect, trebuie să observăm că, potrivit Directivei privind returnarea, interdicțiile de intrare nu există independent de decizia de returnare⁶⁵. Astfel, motivul privind ordinea publică poate fi invocat doar în legătură cu aceasta din urmă. Nu există un temei pentru emiterea unei interdicții de intrare doar pentru asemenea motive⁶⁶.

60 În Hotărârea din 10 iulie 2014, Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068), Curtea a făcut referire în special la articolul 7 alineatul (2) și la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38. Această din urmă dispoziție conferă un drept de ședere permanentă cetățenilor Uniunii care au reședința în statul membru gazdă o perioadă neîntreruptă de cinci ani și care au dreptul de ședere permanentă acolo. Potrivit articolului 16 alineatul (2) din directiva menționată, membrii de familie resortisanți ai unei țări terțe care au avut reședința legală împreună cu cetățeanul Uniunii în statul membru gazdă o asemenea perioadă pot solicita de asemenea dreptul de ședere permanentă. A se vedea totodată Hotărârea din 16 iulie 2015, Singh și alții (C-218/14, EU:C:2015:476, punctele 56-59) și punctul 6 de mai sus.

61 Hotărârea din 12 martie 2014, O. și B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punctul 58 și jurisprudența citată).

62 A se vedea punctul 61 de mai sus.

63 A se vedea de exemplu Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Arvelo Aponte împotriva Țărilor de Jos din 3 noiembrie 2011 (CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, § 60).

64 A se vedea punctul 40 de mai sus.

65 A se vedea articolul 11 alineatul (1) din Directiva privind returnarea și punctul 44 împreună cu nota de subsol 42 de mai sus.

66 O interdicție de intrare poate depăși cinci ani dacă resortisantul unei țări terțe reprezintă o amenințare gravă, printre altele, pentru ordinea publică [articolul 11 alineatul (2)].

67. În schimb, dacă aprecierea situației de fapt în orice cauză concretă demonstrează faptul că respectiva cauză nu se încadrează în noțiunea „situații foarte speciale”, o asemenea cauză nu intră sub incidența dreptului Uniunii în ceea ce privește drepturile cetățenilor în cauză ai Uniunii. În astfel de împrejurări, autoritățile competente ar fi totuși obligate să realizeze o apreciere pe baza articolului 8 din CEDO, întrucât toate statele membre sunt semnatare ale convenției⁶⁷.

Directiva privind returnarea

68. Instanța de trimitere solicită de asemenea să se stabilească dacă articolul 5 din Directiva privind returnarea, interpretat în lumina articolelor 7 și 24 din cartă, interzice practica administrativă în discuție în măsura în care aceste șapte cauze nu intră sub incidența articolului 20 TFUE (a doua întrebare).

69. Belgia susține că practica administrativă prezentată de instanța de trimitere în decizia de trimitere este în concordanță cu Directiva privind returnarea. O asemenea practică urmărește să garanteze că deciziile de returnare sunt într-adevăr definitive și nu sunt repuse în discuție „pe ușa din spate” printr-un mecanism care să permită resortisanților unei țări terțe împotriva cărora s-a dispus o interdicție de intrare validă să depună cereri de reîntregire a familiei. Acesta fapt ar fi incompatibil cu politica de îndepărtare efectivă și ar fi în detrimentul altor resortisanți ai unor țări terțe care respectă deciziile de returnare.

70. Nu suntem de acord cu raționamentul Belgiei.

71. Dreptul cetățenilor Uniunii la liberă circulație și ședere pe teritoriul Uniunii Europene nu este guvernat de Directiva privind returnarea. Actul menționat stabilește norme aplicabile resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc, sau care nu mai îndeplinesc, condițiile de intrare, de ședere sau de reședință într-un stat membru⁶⁸. În principiu, Directiva privind returnarea nu influențează aspectul dacă resortisantul unei țări terțe beneficiază de drepturi derivate în temeiul articolului 20 TFUE pentru a locui cu un cetățean al Uniunii pe teritoriul unui stat membru. Aprecieră respectivă este efectuată prin prisma drepturilor deținute de cetățeanul Uniunii, chestiune pe care Directiva privind returnarea nu este destinată să o reglementeze. Cu atât mai puțin, Directiva privind returnarea nu prevede un temei pentru o politică națională de refuz al examinării cererilor de reîntregire a familiei.

72. Aprecieră efectuată în sensul articolului 5 din Directiva privind returnarea nu este neapărat aceeași cu cea necesară pentru soluționarea unei cereri de reîntregire a familiei în temeiul articolului 20 TFUE. Articolul 5 din Directiva privind returnarea face referire la necesitatea de a acorda atenție intereselor superioare ale copilului și vieții de familie la punerea în aplicare a directivei⁶⁹. În cadrul Directivei privind returnarea, minorii neînsoțiți sunt recunoscuți ca fiind un grup deosebit de vulnerabil atunci când sunt obligați să se întoarcă în statul lor de origine⁷⁰. Prin urmare, este necesar

67 Hotărârea din 15 noiembrie 2011 (Dereci și alții, C-256/11, EU:C:2011:734, punctele 72 și 73), și Hotărârea din 8 mai 2013, Ymeraga și alții (C-87/12, EU:C:2013:291, punctul 44).

68 A se vedea considerentele (5) și (6) ale Directivei privind returnarea, precum și articolul 1 din aceasta.

69 A se vedea considerentul (22) al Directivei privind returnarea.

70 A se vedea articolul 3 alineatul (9) din Directiva privind returnarea. A se vedea de asemenea articolul 5 din Directiva privind returnarea și Hotărârea din 11 decembrie 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctele 49 și 50).

să se țină cont de interesul superior al copilului în asemenea împrejurări, iar returnarea sa trebuie să fie dispusă doar după evaluarea intereselor respective⁷¹. În ceea ce privește viața de familie, din sistemul directivei reiese că statele membre trebuie să ia în considerare elementul menționat atunci când efectuează o apreciere de la caz la caz a situației persoanei în cauză⁷².

73. Astfel, aspectul dacă autoritățile competente au luat în considerare interesele superioare ale copilului și viața de familie, în conformitate cu articolul 5 literele (a) și (b) din Directiva privind returnarea, nu acoperă în mod necesar factorii de care trebuie să se țină cont în cazul unei cereri de reîntregire a familiei⁷³. Mai mult, la momentul impunerii interdicțiilor de intrare din cauzele în discuție nu putea să fi fost deja efectuată nicio asemenea apreciere întrucât cererile de reîntregire a familiei sunt ulterioare deciziilor de returnare și interdicțiilor de intrare conexe.

74. Instanța de trimitere solicită totodată orientări cu privire la aspectul dacă practica administrativă în discuție este compatibilă cu dreptul Uniunii în situațiile în care se adoptă o decizie de îndepărtare (a treia întrebare). Totuși, din prezentarea situației de fapt cuprinsă în decizia de trimitere nu reiese că a fost adoptată o asemenea decizie [în sensul articolului 3 alineatul (5) din Directiva privind returnarea] în cazul vreunui dintre reclamanți. Prin urmare, nu pare să fie necesar să se răspundă la această întrebare. Adăugăm, din motive de claritate, că, având în vedere confuzia cauzată de utilizarea noțiunii „decizie de îndepărtare” ca sinonim pentru noțiunea „decizie de returnare”, este posibil ca instanța de trimitere să facă referire la faptul că în toate cauzele, în afară de cea a domnului R.I., resortisantul în cauză al unei țări terțe este vizat de mai multe decizii de returnare. La punerea în aplicare a Directivei privind returnarea, statele membre sunt obligate să țină cont de articolul 5⁷⁴. Nu este prevăzută o excepție de la obligațiile respective în situațiile în care o persoană este supusă unor decizii de returnare ulterioare. Astfel, este necesar să se țină cont de obligațiile de la articolul 5 literele (a) și (b) în cazul unor asemenea decizii.

75. Deși cererile de reîntregire a familiei și deciziile de returnare implică proceduri separate, este posibil să fie adevărat că există o anumită suprapunere între problemele care se ridică. Totuși, nu rezultă că cele dintâi constituie o „cale de atac” sau un mecanism de redeschidere a procedurii de returnare. Criteriul care trebuie să fie îndeplinit privind „situațiile foarte speciale” pentru stabilirea dreptului de ședere derivat pentru resortisantul unei țări terțe în temeiul articolului 20 TFUE este exigent. Având în vedere împrejurările de mai sus, nu suntem de acord că simpla examinare a unor astfel de cereri aduce atingere procedurilor prevăzute în Directiva privind returnarea.

Cauzele în discuție

76. În cazul în care Curtea este de acord cu poziția noastră că aceste șapte cauze intră sub incidența articolului 20 TFUE și că normele din Directiva privind returnarea nu trebuie să fie luate în considerare la soluționarea fondului, va fi necesar ca autoritățile competente să stabilească în fiecare cauză în discuție dacă există de fapt o relație de dependență între cetățeanul Uniunii și membrul de familie resortisant al unei țări terțe⁷⁵. Aprecierea în cazul fiecărui reclamant trebuie să se efectueze ținând seama în mod corespunzător de articolele 7 și 24 din cartă.

71 A se vedea articolul 10 și considerentul (6) al Directivei privind returnarea. A se vedea în continuare Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 62).

72 Acest fapt este confirmat de dispozițiile privind excepția de la regula generală potrivit căreia statele membre trebuie să emită decizii de returnare în cazul resortisanților unei țări terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor, cum sunt cele prevăzute la articolul 6 alineatul (4). A se vedea și dispozițiile referitoare la reîntoarcerea voluntară de la articolul 7 alineatul (2) și garanțiile procedurale cuprinse în capitolul III din Directiva privind returnarea.

73 A se vedea punctele 61-63 de mai sus.

74 Desigur, Directiva privind returnarea ține cont de drepturile fundamentale – a se vedea considerentul (24).

75 A se vedea prin analogie Hotărârea din 10 mai 2017, Chavez-Vilchez și alții (C-133/15, EU:C:2017:354, punctul 70).

77. În ceea ce îi privește pe domnul R.I., doamna M.J., doamna N.N.N. și domnul O.I.O., care sunt, fiecare, părinți ai unui copil minor cetățean al Uniunii, este relevant printre altele să se țină cont de faptul că respectivul copil are un părinte care este cetățean al Uniunii și să se stabilească în continuare cărui părinte i-a fost încredințat (sau dacă a fost încredințat ambilor părinți) și dacă este dependent legal, financiar sau emoțional de părintele resortisant al unei țări terțe⁷⁶.

78. Poziția domnului O.I.O. este diferită în măsura în care, potrivit afirmațiilor instanței de trimitere conținute în decizia de trimitere, copilul său a fost încredințat exclusiv mamei sale belgiene, nu depinde financiar de el și a fost suspendat contactul cu fiica sa prin hotărâre judecătorească. Din aceste informații reiese că el nu ar putea fi considerat ca fiind părintele care asigură în principal sau în primul rând îngrijirea copilului și că este posibil să nu existe o relație de dependență.

79. În cazul doamnei K.A. și al domnului M.Z., copiii adulți ai unui tată belgian, autoritățile competente trebuie să țină cont că dorința de realizare a reîntregirii familiei în Belgia nu este suficientă în sine⁷⁷. Atunci când se stabilește dacă există o relație de dependență, faptul că cetățeanul Uniunii oferă sprijin financiar copilului adult resortisant al unei țări terțe (a se vedea cazul domnului M.Z.) nu este un aspect relevant. Dimpotrivă, Curtea a arătat că „relația de dependență dintre cetățeanul Uniunii [...] și resortisantul unei țări terțe căruia i se refuză acordarea unui drept de ședere este cea de natură să pună în discuție efectul util al cetățeniei Uniunii din moment ce această dependență este cea care ar face ca cetățeanul Uniunii să fie obligat, în fapt, să părăsească nu numai teritoriul statului membru al căruia cetățean este, ci și pe cel al Uniunii în ansamblul său, ca o consecință a unei astfel de decizii de refuz”⁷⁸. În ceea ce privește copiii adulți ai unui părinte cetățean al Uniunii, un exemplu de asemenea împrejurări ar putea fi situația în care un părinte în vârstă sau infirm depinde de prezența copilului său adult resortisant al unei țări terțe și ar fi obligat să părăsească teritoriul Uniunii Europene în cazul expulzării copilului respectiv din statul membru în cauză.

80. În egală măsură, o apreciere care ține cont de acest element esențial trebuie să fie efectuată în cazul domnului B.A.. În opinia noastră, faptul că nu este rudă de sânge cu concubinul său nu este un factor relevant, întrucât este considerat membru de familie în sensul dreptului național⁷⁹.

81. Prin urmare, concluzionăm că dreptul Uniunii, în special articolul 20 TFUE coroborat cu articolele 7 și 24 din cartă, interzice o practică națională potrivit căreia autoritățile competente ale unui stat membru refuză în mod automat să examineze cererile de permis de ședere depuse pe teritoriul lor de resortisantul unei țări terțe, împotriva căruia au fost emise o decizie de returnare și o interdicție de intrare conexă, pentru a se alătura unui membru de familie care este cetățean al Uniunii cu domiciliul în statul membru a căruia cetățenie o deține și care nu și-a exercitat în niciun moment dreptul la liberă circulație. Directiva privind returnarea nu prevede un temei care să justifice o asemenea practică. Dimpotrivă, trebuie să existe o apreciere a împrejurărilor individuale ale cauzei în discuție înainte ca autoritățile naționale să adopte o decizie referitoare la cererea de reîntregire a familiei.

⁷⁶ Relația de filiație a resortisantului unei țări terțe cu copilul său cetățean al Uniunii nu este în sine suficientă: a se vedea Hotărârea din 6 decembrie 2012, O și alții (C-356/11 și C-357/11, EU:C:2012:776, punctele 50-52). A se vedea și Hotărârea din 10 mai 2017, Chavez-Vilchez și alții (C-133/15, EU:C:2017:354, punctul 71).

⁷⁷ Hotărârea din 8 mai 2013, Ymeraga și alții (C-87/12, EU:C:2013:291, punctul 39).

⁷⁸ Hotărârea din 10 mai 2017, Chavez-Vilchez și alții (C-133/15, EU:C:2017:354, punctul 69).

⁷⁹ Hotărârea din 6 decembrie 2012, O și alții (C-356/11 și C-357/11, EU:C:2012:776, punctul 55).

A patra întrebare

82. Instanța de trimitere solicită să se clarifice interpretarea articolului 11 alineatul (3) din Directiva privind returnarea în legătură cu retragerea sau cu suspendarea unei interdicții de intrare. Au fost adresate patru întrebări concrete. Acestea acoperă chestiuni care includ interpretarea articolului 11 alineatul (3) al treilea și al patrulea paragraf⁸⁰ și aspectul dacă dispozițiile naționale în discuție, în special cele referitoare la retragerea sau la suspendarea unei interdicții de intrare, sunt compatibile cu dreptul Uniunii⁸¹.

83. Vom începe cu câteva observații generale privind interdicțiile de intrare care se află în centrul celei de a patra întrebări. Potrivit normelor naționale, o interdicție de intrare se aplică de la data notificării, iar nu de la data la care resortisantul în cauză al unei țări terțe părăsește teritoriul belgian. Totuși, Curtea a considerat că asemenea interdicții sunt menite să completeze deciziile de returnare⁸². De asemenea, aceasta a statuat că perioada interdicției de intrare începe să curgă abia de la data la care persoana în cauză a părăsit efectiv teritoriul Uniunii⁸³. Șederea ilegală a resortisantului în cauză al unei țări terțe este guvernată de decizia de returnare, iar nu de interdicția de intrare. Normele naționale astfel cum sunt prezentate în decizia de trimitere nu par să reflecte formularea, scopul și sistemul Directivei privind returnarea în acest sens.

84. În continuare, având în vedere poziția noastră potrivit căreia practica administrativă în discuție este interzisă de articolul 20 TFUE, considerăm că normele referitoare la interdicțiile de intrare nu sunt relevante pentru aprecierea care trebuie să fie efectuată în ceea ce privește dispoziția respectivă, întrucât cererile de reîntregire a familiei trebuie să fie examinate pe fond. Astfel, dacă autoritățile competente vor stabili, în oricare dintre cauzele concrete, că o asemenea cerere trebuie să fie admisă, va rezulta că șederea reclamantului pe teritoriul național este legală și că, în virtutea articolului 2 alineatul (1), Directiva privind returnarea nu i se mai poate aplica, deoarece șederea sa nu ar mai fi considerată ilegală în sensul articolului 3 alineatul (2) din directiva menționată⁸⁴.

85. În schimb, dacă autoritățile menționate decid că cererea nu poate să fie admisă, prezența reclamantului pe teritoriul național se va încadra în continuare în definiția noțiunii „ședere ilegală” și el va fi supus deciziei de returnare existente, cu interdicția de intrare conexasă. Autoritățile competente relevante vor trebui apoi să pună în aplicare această decizie în conformitate cu Directiva privind returnarea, prin adoptarea măsurilor necesare, cum este o decizie de îndepărtare în temeiul articolului 8 din directiva respectivă. Orice asemenea decizie va fi supusă în mod firesc garanțiilor procedurale din capitolul III.

86. Întrucât nu a fost adoptată încă o decizie pe fond în cauzele care fac obiectul procedurii principale, nu este necesară, strict vorbind, interpretarea articolului 11 alineatul (3) din Directiva privind returnarea în vederea soluționării cauzelor menționate. Se poate concepe că dispoziția respectivă ar putea fi relevantă într-o etapă ulterioară, dar aceasta depinde de rezultatul aprecierii pe fond a fiecărei cauze de către autoritățile competente. Prin urmare, propunem Curții să nu răspundă la a patra întrebare.

⁸⁰ A se vedea punctul 14 de mai sus.

⁸¹ A se vedea punctele 18 și 19.

⁸² Hotărârea din 26 iulie 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punctele 45 și 51).

⁸³ Hotărârea din 26 iulie 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punctul 53).

⁸⁴ Autoritățile competente care analizează cererile de reîntregire a familiei și autoritățile competente însărcinate cu administrarea normelor în domeniul imigrării pot să nu fie în mod necesar aceleași. În același sens, nu reiese că admiterea unei cereri de reîntregire a familiei va face să fie nevalidă sau va anula în alt mod decizia de returnare anterioară. Este posibil ca statutul persoanei în cauză în ceea ce privește imigrarea să trebuiască să fie regularizat în cadrul unei proceduri administrative separate, în conformitate cu normele naționale relevante.

Concluzie

87. Având în vedere considerațiile care precedă, considerăm că trebuie să se răspundă la întrebările adresate de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiliul pentru proceduri de azil și imigrație, Belgia) după cum urmează:

- „– Dreptul Uniunii Europene, în special articolul 20 TFUE coroborat cu articolele 7 și 24 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, interzice o practică națională potrivit căreia autoritățile competente ale unui stat membru refuză în mod automat să examineze cererile de permis de ședere depuse pe teritoriul lor de resortisantul unei țări terțe, împotriva căruia au fost emise o decizie de returnare și o interdicție de intrare conexă, pentru a se alătura unui membru de familie care este cetățean al Uniunii cu domiciliul în statul membru a cărui cetățenie o deține și care nu și-a exercitat în niciun moment dreptul la liberă circulație.
- Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală nu prevede un temei care să justifice o asemenea practică.
- Dimpotrivă, într-o asemenea situație, trebuie să existe o apreciere a împrejurărilor individuale ale cauzei în discuție înainte ca autoritățile naționale să adopte o decizie referitoare la cererea de reîntregire a familiei.”