

Cauza C-233/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

18 martie 2019

Instanța de trimitere:

Cour du travail de Liège (Belgia)

Data deciziei de trimitere:

11 martie 2019

Apelantă:

B.

Intimat:

Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

I. Situația de fapt și procedura principală

- 1 Doamna B s-a născut la 1 ianuarie 1955 în Guinea. Ea a sosit în Belgia la 2 septembrie 2015 și a formulat la 4 septembrie 2015 o cerere de azil, care a fost respinsă printr-o hotărâre a Conseil du contentieux des étrangers [Consiliul Contenciosului privind Străinii] (denumit în continuare „CCS”) la 27 aprilie 2016.
- 2 Doamna B suferă de mai multe boli: hipertensiune arterială, diabet de tip 2 cu neuropatie și hipotiroidie postoperatorie.
- 3 La 26 septembrie 2016, ea a formulat o cerere de reglementare (cerere de eliberare a unei autorizații de ședere) pentru motive medicale în temeiul articolului 9 ter din Legea din 15 decembrie 1980 privind intrarea pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor (*Moniteur belge* din 31 decembrie 1980, p. 14584, denumită în continuare „Legea din 15 decembrie 1980”).
- 4 Această cerere a fost declarată admisibilă la 22 decembrie 2016. Prin urmare, doamnei B i-a fost eliberat un permis de ședere temporară și a putut beneficia de

ajutorul social acordat de Centre public d'action sociale de Liège [Centrul Public de Acțiune Socială din Liège] (denumit în continuare „CPAS”).

- 5 Totuși, prin decizia Office des étrangers [Oficiul pentru străini] din 28 septembrie 2017, notificată la 23 octombrie 2017, cererea de reglementare pentru motive medicale a fost respinsă pe fond. La aceeași dată i-a fost notificat un ordin de a părăsi teritoriul belgian, precum și statele Schengen, în termen de 30 de zile de la notificare. Doamna B a avut așadar un drept de ședere în Belgia până la 22 noiembrie 2017, iar șederea sa a devenit ilegală la 23 noiembrie 2017.
- 6 La 28 noiembrie 2017, doamna B a sesizat CCS, instanța competentă în materie, cu o acțiune în anulare și în suspendare împotriva refuzului de eliberare a unui permis de ședere și împotriva ordinului de a părăsi teritoriul. În cadrul pledoariilor, părțile au menționat că, potrivit cunoștințelor lor, acțiunea ar fi încă pendinte.
- 7 Prin două decizii din 28 noiembrie 2017, CPAS a retras doamnei B, începând cu 23 octombrie 2017, ajutorul social financiar și ajutorul social medical de care beneficia. Acestea sunt deciziile în litigiu. Din dosarul administrativ reiese că ajutorul medical care a fost retras este cel destinat străinilor aflați în situație de ședere legală, care nu trebuie confundat cu asistența medicală de urgență, destinată străinilor aflați în situație de ședere ilegală. Cele două decizii în litigiu invitau apelanta să formuleze o cerere de asistență medicală de urgență în cazul în care considera necesar. Aceasta a beneficiat de asistența medicală de urgență cu monitorizare pentru boli cronice începând cu 1 noiembrie 2017.
- 8 Instanțele competente în materia asistenței sociale sunt instanțele pentru litigii de muncă: Tribunalul pentru Litigii de Muncă și Curtea pentru Litigii de Muncă. Prin cererea introductivă din 28 decembrie 2017, doamna B a solicitat tribunal du travail de Liège [Tribunalul pentru Litigii de Muncă din Liège] să restabilească începând cu data de 23 octombrie 2017 asistența medicală și ajutorul social pentru străini aflați în situație de ședere legală de care beneficia.
- 9 La 1 februarie 2018, doamna B a formulat, pe de altă parte, o nouă cerere de ajutor social, care a fost respinsă prin decizia CPAS din 20 februarie 2018. Această decizie de respingere a făcut obiectul unei noi acțiuni, în prezent pendinte la Tribunalul pentru Litigii de Muncă, astfel încât perioada în litigiu este cuprinsă între 23 octombrie 2017 și 31 ianuarie 2018.
- 10 Prin hotărârea din 15 martie 2018, Tribunalul pentru Litigii de Muncă a interpretat decizia de retragere a asistenței medicale din 28 noiembrie 2017 ca o decizie de respingere a asistenței medicale de urgență. Instanța respectivă a declarat acțiunea doamnei B ca fiind nefondată în ceea ce privește ajutorul social financiar. Acesta a considerat totuși că acțiunea este întemeiată în ceea ce privește asistența medicală de urgență și a obligat CPAS să o mențină.
- 11 Doamna B a declarat apel împotriva acestei hotărâri.

II. Cadrul juridic

1. Dreptul belgian

- 12 Potrivit articolului 9 ter din Legea din 15 decembrie 1980, străinul care locuiește în Belgia și care suferă de o boală care prezintă un risc real pentru viața sau integritatea sa corporală sau un risc real de tratament inuman sau degradant atunci când nu există niciun tratament adecvat în țara de origine sau în țara în care are reședința poate solicita ministrului sau delegatului său eliberarea unui permis de ședere în Regat. Este vorba despre o derogare de la norma generală, prevăzută la articolul 9, potrivit căreia cererea de eliberare a unui permis de ședere cu durată mai mare de trei luni trebuie introdusă la misiunea diplomatică sau consulară belgiană competentă de la locul de reședință sau de ședere al străinului.
- 13 Procedura se desfășoară în două etape: o examinare inițială concepută ca fiind formală și rapidă, care are drept rezultat o decizie de admisibilitate și un permis de ședere temporară (care dă dreptul la ajutor social), iar ulterior o decizie pe fond.
- 14 În cazul în care decizia pe fond este nefavorabilă solicitantului reglementării, acesta poate formula o acțiune la CCS.
- 15 Potrivit legii și sub rezerva interpretării jurisprudenței Curții, „simplele” acțiuni în suspendare și în anulare nu sunt suspensive, astfel încât străinul se poate afla în situație de ședere ilegală pe durata examinării acestor acțiuni.
- 16 Or, potrivit articolului 57 alineatul 2 din [Legea organică din 8 iulie 1976 privind centrele publice de acțiune socială], consecința nelegalității șederii este refuzul acordării oricărei prestații sociale, cu excepția asistenței medicale de urgență și, pentru familiile cu copii minori, adăpostirea într-un centru Fedasil.
- 17 Totuși, potrivit articolului 159 din Constituția belgiană: „Tribunalele și curțile de justiție pot aplica decretele și regulamentele generale, provinciale și locale doar în măsura în care acestea sunt în concordanță cu legile”.
- 18 Pe de altă parte, articolul 74/13 din Legea din 15 decembrie 1980 prevede că, atunci când adoptă o decizie de îndepărtare, ministrul sau delegatul său ține seama de starea de sănătate a străinului respectiv.

2. Dreptul Uniunii

- 19 Curtea a statuat, în Hotărârea din 18 decembrie 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453) (denumită în continuare „Hotărârea Abdida”):

„Articolele 5 și 13 din 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 coroborate cu articolul 19 alineatul (2) și cu articolul 47

din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și articolul 14 alineatul (1) litera (b) din această directivă trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislații naționale:

- care nu conferă efect suspensiv unei căi de atac exercitate împotriva unei decizii prin care se dispune ca un resortisant al unei țări terțe afectat de o boală gravă să părăsească teritoriul unui stat membru, atunci când executarea acestei decizii îl poate expune pe resortisantul în cauză al unei țări terțe unui risc serios de deteriorare gravă și ireversibilă a stării sale de sănătate, și
- care nu prevede acoperirea, în măsura posibilului, a nevoilor de bază ale resortisantului unei țări terțe menționat, pentru a garanta că îngrijirea medicală de urgență și tratamentul de bază al bolii pot fi efectiv acordate, în perioada în care statul membru respectiv este obligat să amâne îndepărtarea aceluiși resortisant al unei țări terțe ca urmare a exercitării căii de atac în discuție”.

- 20 Sunt invocate de asemenea articolul 19 alineatul (2) și articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și 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 (JO 2008, L 348, p. 98).

3. Alte dispoziții

- 21 Apelanta invocă, pe de altă parte, articolele 3 și 13 din Convenția europeană a drepturilor omului.

III. Obiectul litigiului principal

- 22 În măsura în care este relevant pentru Curte, problema în speță este aceea dacă, în temeiul Hotărârii Abdida, trebuie acordat un efect suspensiv acțiunilor în anulare și în suspendare formulate în fața CCS și, în caz afirmativ, în ce condiții.

IV. Pozițiile și concluziile părților

1. Poziția apelantei

- 23 Doamna B dorește reformarea hotărârii atacate și obligarea CPAS la a-i acorda un ajutor social financiar începând cu data de 23 octombrie 2017.
- 24 Aceasta invocă inexistența unui ordin executoriu de a părăsi teritoriul, apreciind că, în temeiul acțiunii formulate în fața CCS, ordinul de a părăsi teritoriul pe care l-a primit nu își poate produce efectele.

- 25 Doamna B invocă Hotărârea Abdida, articolul 159 din Constituția belgiană, articolele 3 și 13 din CEDO, articolul 47 din cartă, articolul 6 alineatul (5) și articolul 9 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2008/115, precum și articolul 74/13 din Legea din 15 decembrie 1980 pentru a susține dreptul său la ajutor social în timp ce acțiunea sa împotriva respingerii reglementării pentru motive medicale este pendinte la CCS.
- 26 Aceasta se axează pe detalierea gravității bolilor de care suferă.
- 27 Ea dezvoltă în continuare ideea potrivit căreia, în temeiul Hotărârii Abdida, un simplu motiv serios și solid impune recunoașterea unui efect suspensiv acțiunii formulate în fața CCS. Doamna B consideră că motivele sale sunt serioase, din moment ce ea susține în fața CCS că aprecierea medicală a medicului Oficiului pentru străini pe care se întemeiază respingerea reglementării nu ar fi motivată în mod valabil.
- 28 Doamna B deduce de aici că acțiunea sa în fața CCS ar fi suspensivă, că nu s-ar putea considera, prin urmare, că se află în situație de ședere ilegală și că ajutorul social financiar i-ar fi datorat.

2. Poziția CPAS

- 29 CPAS solicită confirmarea hotărârii atacate și a deciziilor în litigiu.
- 30 CPAS consideră că doamna B se află în situație de ședere ilegală în sensul articolului 57 alineatul 2 din Legea din 8 iulie 1976 și că nu există niciun motiv de a înlătura ordinul de a părăsi teritoriul al cărei obiect l-a făcut aceasta în temeiul articolului 159 din Constituție.
- 31 În ceea ce privește jurisprudența Abdida, CPAS susține că concluziile acestei hotărâri nu constau într-un efect suspensiv automat al căii de atac, ci într-un efect suspensiv recunoscut numai în cazul în care străinul demonstrează gravitatea bolii sale, precum și riscul serios de deteriorare gravă a stării sale de sănătate în cazul returnării în țară.

V. Aprecierea Curții pentru Litigii de Muncă

- 32 Curtea pentru Litigii de Muncă este, așadar, chemată să se pronunțe cu privire la efectul suspensiv al acțiunilor pendinte la CCS.
- 33 Doctrina a sintetizat în mod detaliat mai multe aspecte delicate și este necesar să se țină seama de această stare de lucruri¹. Curtea pentru Litigii de Muncă precizează totuși că citează această contribuție datorită caracterului său panoramic, precis și exhaustiv, dar că, în acest stadiu, nu a decis încă cu privire la

¹ MAES, C., în *Aide sociale - Intégration sociale. Le droit en pratique*, Bruxelles, la Charte, ediția a doua, în curs de apariție.

soluția care trebuie reținută, nu aderă la pozițiile exprimate de autor și nu prejudică soluția care trebuie dată litigiului.

„Întinderea controlului medical care trebuie efectuat de instanțele sociale

x Hotărârea Abdida nu conferă efect suspensiv oricărei căi de atac îndreptate împotriva unei măsuri de îndepărtare adoptate în urma unei decizii negative 9 ter, ci numai «căi[i] de atac exercitate împotriva unei decizii prin care se dispune ca un resortisant al unei țări terțe afectat de o boală gravă să părăsească teritoriul unui stat membru, atunci când executarea acestei decizii îl poate expune pe resortisantul în cauză al unei țări terțe unui risc serios de deteriorare gravă și ireversibilă a stării sale de sănătate».

Instanțele sociale trebuie să se limiteze la a constata existența unei căi de atac pentru a-i conferi un efect suspensiv² sau le revine sarcina de a verifica dacă sunt întrunite condițiile stabilite de Hotărârea Abdida pentru efectul suspensiv?

Jurisprudența este împărțită cu privire la acest aspect.

Un curent consideră că trebuie doar să fie constatată existența unei căi de atac pentru a-i conferi un efect suspensiv. Această poziție se întemeiază pe faptul că Curtea de la Luxemburg s-ar fi poziționat în mod foarte general «în privința tuturor persoanelor care au făcut obiectul unui ordin de a părăsi teritoriul și care au formulat o cale de atac împotriva unui refuz de eliberare a unui permis de ședere întemeiat pe articolul 9 ter», că «este imposibil din punct de vedere material să se precizeze „în avans” dacă o situație este în asemenea măsură excepțională încât calea de atac trebuie considerată suspensivă. Nu se poate considera, *a priori*, că calea de atac ar fi suspensivă pentru unii reclamânți, însă nu pentru alții» și că «această apreciere revine Consiliului Contenciosului privind Străinii. A priva un străin de o cale atac efectivă ar însemna să se prejudice aprecierea Consiliului Contenciosului privind Străinii cu privire la motivele invocate».

Un alt curent consideră, dimpotrivă, că efectul suspensiv poate fi recunoscut numai sub rezerva condițiilor prevăzute în Hotărârea Abdida și că instanțele pentru litigii de muncă dispun ca urmare a acestui fapt de o putere de apreciere *prima facie*, suspendarea nefiind justificată dacă cererea este vădit nefondată sau dacă elementele de natură medicală sunt în mod evident insuficiente.

Considerăm că este necesar să se opteze pentru acest din urmă curent.

² În acest sens: NISSEN, T., „Aide Sociale et régularisation 9 ter: le point sur la question après l'arrêt Abdida”, *Fiche pratique de l'accueil 16*, CIRE, 2015, care consideră că oricărei căi de atac formulate împotriva unei decizii negative 9 ter trebuie să i se confere un efect suspensiv; TSOURDI, L., „Régularisation médicale en Belgique: quelles répercussions pour l'arrêt Abdida ?”, *Newsletter EDEM*, mai 2015, p. 3.

Astfel, articolul 288 al treilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene prevede că «[d]irectiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele».

În temeiul acestei dispoziții, Curtea de la Luxemburg consideră că instanțele naționale sunt obligate «să interpreteze dreptul național, în cea mai mare măsură posibilă, în lumina textului și a finalității directivei respective, pentru a atinge rezultatul urmărit de aceasta [...]. Cerința unei interpretări conforme a dreptului național este inerentă sistemului tratatului în măsura în care permite instanței naționale să asigure, în cadrul competențelor sale, deplina eficacitate a dreptului comunitar atunci când judecă litigiul cu care este sesizată. [...] În speță, principiul interpretării conforme impune așadar ca instanța de trimitere să facă tot ce ține de competența sa, luând în considerare ansamblul dispozițiilor de drept intern, în vederea garantării efectivității depline a directivei»³.

Verificând dacă sunt întrunite condițiile impuse de Curtea de la Luxemburg, instanța socială nu încalcă caracterul efectiv al căii de atac formulate împotriva ordinului de a părăsi teritoriul, ci se asigură, dimpotrivă, că aplică, în limita competențelor sale și în cadrul litigiului cu care este sesizată, dreptul european direct aplicabil, conformându-se interpretării care este dată acestuia de instanța europeană. În plus, în măsura în care examinarea *prima facie* realizată se limitează la a verifica dacă motivul nu este vădit nefondat, considerăm că poziția este pe deplin conformă cu cerințele Curții de la Strasbourg, care condiționează efectivitatea unei căi de atac și caracterul suspensiv de plin drept care ar trebui să rezulte în cazul unei posibile încălcări a articolului 3 din Convenția europeană a drepturilor omului de verificarea existenței unui motiv solid”.

- 34 În realitate, este posibilă o a treia interpretare a concluziilor desprinse din Hotărârea Abdida, potrivit căreia nu ar reveni instanțelor pentru litigii de muncă sarcina de a verifica dacă există un motiv serios și solid, ci de a merge până la a examina dacă executarea unei decizii de îndepărtare îl poate expune pe acest resortisant al unei țări terțe unui risc serios de deteriorare gravă și ireversibilă a stării sale de sănătate.
- 35 Această a treia interpretare ridică însă alte probleme.
- 36 Deși instanțele pentru litigii de muncă au obiceiul de a soluționa problema unei imposibilități medicale de returnare, această dezbatere se situează pe planul ajutorului social (acordat unei persoane în privința căreia, ca excepție de la regulă, nelegalitatea șederii nu se opune unui astfel de ajutor), în cazul căruia acestea constituie instanța de drept comun. Atunci când este vorba despre examinarea

³ Hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctele 110-118 și jurisprudența citată).

existenței sau inexistenței caracterului suspensiv al unei căi de atac împotriva unui refuz de reglementare formulate în fața CCS, dezbateră se situează pe planul șederii, cu privire la care trebuie să se decidă dacă este sau nu este legală. Dreptul la ajutor social ar lua naștere numai în mod indirect, în ipoteza în care șederea ar fi considerată legală. Or, contenciosul legalității șederii revine în mod normal unei alte instanțe, specializată în acest domeniu, și anume CCS.

- 37 Se observă că dificultatea provine în parte din împrejurarea că instanța în fața căreia este invocat efectul suspensiv (instanța pentru litigii de muncă, competentă pentru acordarea ajutorului social) nu este cea în fața căreia este formulată calea de atac (CCS, competent în privința dreptului de ședere).
- 38 Tot astfel, în interpretarea potrivit căreia instanța pentru litigii de muncă trebuie să verifice dacă există un motiv solid, această dualitate generează o tensiune și o lipsă de legitimitate a instanțelor pentru litigii de muncă de a se pronunța cu privire la șansele de succes ale unei acțiuni formulate în fața CCS, într-un domeniu în care acestea nu constituie instanța de drept comun și pe care nu îl stăpânesc în același grad precum dreptul social.
- 39 Care este întinderea controlului care trebuie efectuat de instanța pentru litigii de muncă în fața căreia este invocat caracterul suspensiv al unei căi de atac formulate în fața unei alte instanțe?
- 40 Desigur, această întrebare ar putea fi înlăturată cu ușurință argumentând că este vorba despre o problemă de drept intern, situată în afara misiunii Curții de Justiție a Uniunii Europene. Curtea pentru Litigii de Muncă optează totuși pentru sesizarea Curții de Justiție, întrucât această întrebare implică de asemenea clarificarea domeniului de aplicare al articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe A conferă în mod automat dreptul la un ajutor care este de competența unei instanțe B? Dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe A implică examinarea de către o instanță B a motivelor invocate în calea de atac respectivă? Dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe A implică efectuarea controlului care ține de competența sa de către o instanță B?

Întrebarea preliminară

- 41 Pentru a clarifica această problemă importantă, trebuie adresată următoarea întrebare preliminară:
- 42 „Articolele 5 și 13 din 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 coroborate cu articolul 19 alineatul (2) și cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și articolul 14 alineatul (1) litera (b) din această directivă, interpretate în lumina Hotărârii C-

562/13, pronunțată la 18 decembrie 2014 de Marea Cameră a Curții [de Justiție] a Uniunii Europene,

trebuie interpretate în sensul că conferă efect suspensiv unei căi de atac exercitate împotriva unei decizii prin care se dispune ca un resortisant al unei țări terțe afectat de o boală gravă să părăsească teritoriul unui stat membru, înțelegându-se că autorul căii de atac susține că executarea acestei decizii îl poate expune unui risc serios de deteriorare gravă și ireversibilă a stării sale de sănătate,

- fără a fi necesară o apreciere cu privire la calea de atac, simpla sa formulare fiind suficientă pentru a suspenda executarea deciziei prin care se dispune părăsirea teritoriului,
- sau prin intermediul unui control marginal cu privire la existența unui motiv solid sau la inexistența unei cauze de inadmisibilitate sau de netemeinicie vădită a căii de atac formulate în fața Consiliului Contenciosului privind Străinii,
- sau chiar prin intermediul unui control deplin și complet din partea instanțelor pentru litigii de muncă pentru a stabili dacă executarea acestei decizii îl poate expune pe autorul căii de atac unui risc serios de deteriorare gravă și ireversibilă a stării sale de sănătate?”