

**Cauza C-194/19**

**Cerere de decizie preliminară**

**Data depunerii:**

28 februarie 2019

**Instanța de trimitere:**

Conseil d'État (Belgia)

**Data deciziei de trimitere:**

12 februarie 2019

**Recurent:**

H. A.

**Intimat:**

État belge (ministre de l'Asile et de la Migration)

---

[*omissis*]

[*omissis*]

[*omissis*]

[referințe interne ale cauzei, identitatea părților]

*I. Obiectul cererii*

Prin cererea introductivă depusă la 28 decembrie 2017, H. A. a solicitat casarea hotărârii nr. 195.968 din 30 noiembrie 2017 pronunțată de Conseil du contentieux des étrangers (Consiliul Contenciosului privind Străinii) în cauza 209.985/III.

*II. Procedura în fața Conseil d'État (Consiliul de Stat)*

[*omissis*]

**[OR 2]**

[*omissis*]

[procedura în fața Conseil d'État]

### **III. Fapte utile pentru examinarea cauzei**

La 22 mai 2017, recurentul, de origine palestiniană, a sosit în Belgia. În ziua următoare, acesta a depus o cerere de azil.

La 31 mai 2017, intimatul [statul belgian, ministrul pentru azil și migrație] i-a adresat întrebări în vederea aplicării Regulamentului nr. 604/2013 din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid.

La 22 iunie 2017, Belgia a adresat autorităților spaniole o cerere de preluare a recurentului, în temeiul articolului 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 604/2013, citat anterior.

La 4 iulie 2017, autoritățile spaniole acceptă această cerere de preluare.

La 1 august 2017, intimatul adoptă în privința recurentului o decizie de respingere a dreptului de ședere, cu ordinul de a părăsi teritoriul (anexa 26c).

La 25 august 2017, recurentul introduce la Conseil du contentieux des [OR 3] étrangers o acțiune în anulare însoțită de o cerere de suspendare a executării deciziei din 1 august 2017.

În recurs, acesta precizează că fratele său a sosit în Belgia la 22 august 2017 și că cererea de azil a acestuia din urmă este, în prezent, în curs de examinare la Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Comisarul general pentru refugiați și apatridi). Recurentul arată că, având în vedere aspectele comune ale cererii sale de azil și ale cererii fratelui său, este necesar ca relațiile lor să fie analizate împreună.

La 30 noiembrie 2017, prin hotărârea nr. 195.968, Conseil du contentieux des étrangers respinge cererea. Este vorba despre decizia a cărei casare se solicită. Instanța administrativă subliniază că, în ceea ce privește sosirea fratelui recurentului și cererea de azil a acestuia din urmă, pendinte în prezent în Belgia, este vorba despre elemente ulterioare deciziei administrative supuse controlului său care nu pot avea efecte asupra legalității sale.

### **IV Legislația aplicabilă**

Referindu-se la articolul 39/2 alineatul 2 din loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Legea din 15 decembrie 1980 privind accesul pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor), instanța administrativă a considerat că exercita doar un control de legalitate cu privire la decizia de „retrimitere Schengen” și nu dispunea de o competență de reexaminare. Instanța respectivă deduce din această dispoziție că

nu putea să aprecieze legalitatea actului administrativ ținând seama de elemente ulterioare deciziei autorității administrative.

Articolul 39/2 din Legea din 15 decembrie 1980 privind accesul pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor, în versiunea aplicabilă litigiului, prevede că:

„§ 1. [omissis] [OR 4] [omissis]

§ 2. § 2. Consiliul se pronunță pe calea anulării, prin hotărâre, cu privire la celelalte acțiuni pentru încălcarea fie a normelor fundamentale de procedură, fie a normelor prevăzute sub sancțiunea nulității, pentru exces sau abuz de putere.”

## ***V. Examinarea motivului unic***

### *Teza recurentului*

Recurentul invocă un motiv unic întemeiat pe încălcarea articolelor 18, 41, 47 și 52 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și a articolului 27 din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (denumit în continuare „Regulamentul Dublin III”).

Motivul critică punctele 3.3.2-3.4 din hotărârea atacată. Recurentul susține, în esență, că Conseil du contentieux des étrangers a încălcat dreptul său la o cale de atac efectivă, astfel cum este garantat prin articolul 27 din Regulamentul nr. 604/2013, coroborat cu articolul 47 din cartă, citat anterior, prin refuzul de a ține seama de elemente ulterioare adoptării deciziei pentru examinarea legalității deciziei de transfer. Acesta arată că, atunci când a fost ascultat de intimat în cadrul procedurii de determinare a statului responsabil de examinarea cererii sale de azil, el nu ar fi putut încă să menționeze faptul că fratele său, sosit în Belgia la 22 august 2017, a introdus la rândul lui o cerere de azil și a putut invoca acest element nou doar în cererea sa introdusă împotriva deciziei din 1 august 2017. Acesta adaugă că, abia după introducerea cererii sale la Conseil du contentieux des étrangers, s-a putut prevala de faptul că Office des étrangers (Oficiul pentru străini) constatare competența Belgiei pentru analizarea cererii de azil a fratelui său și „că a putut invoca faptul că cererea sa de azil și cea a fratelui său trebuiau analizate împreună de Belgia”.

Recurentul susține că există legături strânse între cererea sa de azil și cea a fratelui său, care a fugit din Palestina, a sosit în Belgia ulterior și se prevalează de situația specială a membrilor familiei lor, în special de actele de persecuție [OR 5] la care familia sa a fost supusă ca urmare a apropierii lor de Fatah. Recurentul afirmă că s-a prevalat în acest sens de aceste elemente noi în fața Conseil du contentieux des

étrangers sub forma unei note adresate instanței, depusă și prezentată în ședință. În opinia sa, este necesar ca relatarea sa și cea a fratelui său să fie analizate împreună: „declarațiile fiecăruia dintre ei le vor susține pe ale celuilalt, plasându-i astfel într-o poziție mult mai bună pentru a demonstra nevoia lor de protecție internațională, decât în situația în care cererile lor ar fi analizate de două state membre diferite” și „mărturiile respective ale celor două părți interesate vor permite, cu siguranță, o mai bună evaluare a temeiniciei cererilor lor”. Acesta afirmă că ține de protecția dreptului său fundamental la o procedură de azil echitabilă și de dreptul său de acces efectiv la protecție internațională.

Acesta reproșează Conseil du contentieux des étrangers, care refuză să ia în considerare aceste elemente ca urmare a faptului că sunt ulterioare în raport cu decizia administrativă supusă controlului său, că s-a limitat la un control de strictă legalitate și că a refuzat să țină seama de elemente ulterioare adoptării deciziei de „transfer Dublin”, deși aceste elemente pot fi decisive pentru o analiză echitabilă a cererii sale de azil și trebuie să împiedice decizia de „transfer Dublin”. Potrivit recurentului, „contrar celor susținute în hotărârea atacată, controlul jurisdicțional prevăzut de Regulamentul Dublin, interpretat în mod izolat și în coroborare cu dreptul fundamental la o cale de atac efectivă, precum și în mod izolat și în coroborare cu dreptul fundamental de azil, impun ca Conseil du contentieux des étrangers să poată avea în vedere elemente de fapt ulterioare luării deciziei atacate în fața sa, cel puțin în cazul în care acestea sunt de natură să aibă efecte negative asupra dreptului fundamental al recurentului la o procedură de azil echitabilă”.

În opinia sa, acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât aceste elemente sunt de natură [să] demonstreze că „transferul Dublin” îl va priva de o procedură de azil echitabilă. Pentru a-și susține poziția, recurentul citează Hotărârea C.K. pronunțată la 16 februarie 2017 de Curtea de Justiție a Uniunii Europene care consideră, în ceea ce privește în special deciziile de „transfer Dublin”, că legiuitorul Uniunii a înconjurat legalitatea acestora de o serie de garanții, „recunoscându-i printre altele solicitantului de azil în cauză, la articolul 27 din Regulamentul Dublin III, dreptul de a formula o cale de atac efectivă în fața unei instanțe împotriva deciziei respective, a cărei întindere acoperă atât împrejurările de fapt, cât și pe cele de drept aferente acesteia”. Acesta adaugă că, din considerentul (9) al Regulamentului Dublin III reiese că legiuitorul Uniunii a constatat efectele sistemului de la Dublin asupra drepturilor fundamentale ale solicitanților de azil și că legiuitorul european a urmărit ca, prin adoptarea regulamentului menționat, „să efectueze îmbunătățirile necesare, pe baza experienței necesare, privind nu numai eficacitatea [OR 6] acestui sistem, ci și protecția oferită solicitanților de azil în temeiul respectivului sistem”.

El solicită ca, în cazul în care refuzul instanței administrative de a lua în considerare elemente ulterioare deciziei de transfer „Dublin” ar fi considerat conform cu dreptul belgian, următoarea întrebare preliminară să fie adresată Curții de Justiție a Uniunii Europene:

[omissis] [întrebare preliminară propusă de recurent, similară pe fond cu cea adresată de Conseil d'État după reformulare]

### *Teza intimatului*

Cu titlu introductiv, intimatul invocă inadmisibilitatea anumitor aspecte ale motivului întrucât recurentul se abține să explice în ce măsură hotărârea atacată ar încălca articolele 18, 41 și 52 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Acesta arată că articolul 27 din Regulamentul nr. 604/2013 din 26 iunie 2013, citat anterior, nu impune instanței naționale să aibă în vedere, în orice caz, elemente ulterioare luării deciziei de „transfer Dublin”.

În opinia sa, această dispoziție lasă statelor membre posibilitatea de a organiza în dreptul lor național fie o cale de atac împotriva deciziei de transfer, fie o revizuire, în fapt și în drept, a acestei decizii, dreptul belgian stabilind o cale de atac împotriva deciziei de transfer, sub forma unei acțiuni în anulare exclusiv pentru anumite motive de drept, iar nu o acțiune de plin contencios.

Intimatul consideră că controlul de legalitate instituit prin articolul 39/2 alineatul 2 din Legea din 15 decembrie 1980, citată anterior, constituie o cale de atac efectivă în sensul articolului 27 din Regulamentul Dublin III. De asemenea, acesta susține că efectivitatea unei căi de atac nu impune luarea în considerare de către instanță a unor elemente de fapt ulterioare adoptării actului atacat, din moment ce autoritatea administrativă nu ar fi putut ține seama de acestea. [OR 7]

Intimatul arată că, în speță, instanța administrativă a prezentat, în hotărârea atacată, motivele pentru care nu putea avea în vedere aceste documente pentru a statua cu privire la temeinicia deciziei atacate în fața sa, și anume faptul că:

- în cadrul acțiunii în anulare instituite prin articolul 39/2 alineatul 2 din Legea din 15 decembrie 1980, legalitatea unui act administrativ se apreciază la data la care a fost adoptat, „sub rezerva soluției care se desprinde din Hotărârea C. K. și alții împotriva Republicii Slovenia (cauza C-578/16 PPU) pronunțată la 16 februarie 2017 de Curtea de Justiție a Uniunii Europene”;
- această jurisprudență era „inaplicabilă în speță”;
- „documentele depuse (...) în ședință și, prin urmare, tardiv nu pot fi luate, așadar, în considerare pentru a statua cu privire la legalitatea deciziei atacate”.

Intimatul consideră că, procedând astfel, instanța administrativă a examinat problematica elementelor ulterioare actului atacat inițial pusă în discuție de recurent și a răspuns la argumentele care i-au fost prezentate. În opinia acestuia, întrucât motivul echivalează cu contestarea aprecierii suverane a instanței administrative care consideră că, în speță, soluția care se desprinde din Hotărârea din 16 februarie 2017 a Curții de Justiție a Uniunii Europene (cauza C-578/16) nu este aplicabilă, motivul respectiv nu este admisibil.

Aceasta arată că recurentul nu demonstrează că trimiterea sa în Spania și examinarea cererii sale de azil de către acea țară ar putea avea consecințe „semnificative și iremediabile”, astfel încât instanța administrativă a putut concluziona în mod întemeiat că soluția care se desprinde din Hotărârea din 16 februarie 2017 a Curții de Justiție nu se aplica în speță.

Cu titlu suplimentar, intimatul amintește că instanța administrativă a arătat în mod întemeiat că legătura de familie dintre recurent și fratele său nu intră în domeniul de aplicare al noțiunii „membru de familie” prevăzută la articolul 10 din Regulamentul Dublin III, astfel cum a fost definită la articolul 2 litera (g) din regulamentul menționat.

În ceea ce privește cererea de decizie preliminară adresată de Conseil d'État, intimatul consideră că este inadmisibilă din moment ce o asemenea cerere nu a fost formulată în fața instanței administrative. **[OR 8]**

#### *Decizia Conseil d'État*

[*omissis*] [considerații prin care Conseil d'État constată că nu are importanță faptul că recurentul nu contestă faptul că fratele său nu intră în domeniul de aplicare al noțiunii „membru de familie”]. Critica privește caracterul efectiv al căii de atac instituite prin articolul 39/2 alineatul 2 din Legea din 15 decembrie 1980, care ar fi repus în discuție de refuzul instanței administrative de a ține seama de elemente de fapt ulterioare deciziei de „transfer Dublin”. Conseil d'État susține, în această privință, că elementele noi pe care le-a prezentat instanței administrative au un caracter decisiv pentru o analiză echitabilă a cererii sale de azil și trebuie să împiedice executarea unui „transfer Dublin”.

În Hotărârea din 16 februarie 2017 pronunțată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauza C-578/16, dezbaterile nu se referea la caracterul efectiv al căilor de atac administrative, ci la obligația statelor de a ține seama, în deciziile de „transfer Dublin”, de impactul unei asemenea măsuri, în special în raport cu articolul 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Pentru a fi efectivă în sensul articolului 27 din Regulamentul Dublin III și al articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, calea de atac oferită unei persoane care susține că elementele ulterioare deciziei administrative pe care le prezintă sunt eventual decisive pentru o analiză echitabilă a cererii sale de azil și trebuie să împiedice executarea unui „transfer Dublin” trebuie să permită un control complet și riguros al situației sale de către instanța administrativă, aspect confirmat de considerentele (9), (19), (32) și (39) ale Regulamentului Dublin III.

Recurentul a arătat în fața instanței administrative că, la data de 22 august 2017, fratele său a sosit în Belgia și a introdus în această țară o cerere de azil care este în curs de examinare. Acesta a susținut, în fața instanței de prim grad, că, dat fiind caracterul comun al elementelor de persecuție invocate de el și de fratele lui,

având în vedere în special legăturile dintre familia sa cu Fatah, o examinare a cererii lor de azil de aceeași autoritate este de natură să le garanteze o analiză echitabilă a acesteia și un acces efectiv la protecție internațională. Hotărârea atacată nu abordează această problemă, ci subliniază că elementele de fapt respective sunt legate de un eveniment ulterior adoptării deciziei de trimitere în Spania, astfel încât nu se poate reproșa autorității administrative că nu a ținut seama de acestea. [OR 9]

Prin urmare, instanța administrativă nu s-a pronunțat cu privire la eventuala incidență a unor elemente noi asupra deciziei de a transfera autorităților spaniole examinarea cererii de azil a recurentului. În calitate de instanță de recurs, nu este de competența Conseil d'État să aprecieze impactul pe care l-ar putea avea noile elemente asupra determinării statului responsabil de examinarea cererii de azil, în special în raport cu „clauza discreționară” prevăzută la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

Pe de altă parte, din articolul 39/2 alineatul 2 din Legea din 15 decembrie 1980 reiese că controlul exercitat de Conseil du contentieux des étrangers în privința deciziilor de transfer Dublin privește legalitatea deciziei astfel cum a fost adoptată de autoritatea administrativă pe baza dosarului și a informațiilor aflate la dispoziția sa. Prin urmare, refuzul instanței administrative de a lua în considerare elemente ulterioare deciziei administrative este conform cu prevederile legale.

Pentru a aprecia dacă dreptul la o cale de atac efectivă, astfel cum este garantat de reglementarea europeană, a fost respectat, trebuie să se solicite Curții de Justiție a Uniunii Europene să se pronunțe cu privire la întinderea pe care este necesar să o dea principiului căii de atac efective consacrat la articolul 27 din Regulamentul Dublin III, interpretat în mod izolat sau în coroborare cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Contrar celor susținute de intimat, nu se poate reproșa recurentului că nu a solicitat instanței administrative să o adreseze din moment ce aceasta privește întinderea controlului exercitat de Conseil du contentieux des étrangers și nu are legătură cu actul administrativ care era supus controlului său.

Este necesar să se reformuleze întrebarea adresată de recurent. Astfel, Curtea de Justiție este competentă să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii Europene, iar nu [omissis] [omissis] cu privire la compatibilitatea dreptului național cu dreptul european.

Prin urmare, trebuie să se adreseze următoarea întrebare: [omissis] [OR 10] [omissis] [A se vedea dispozitivul]

**PENTRU ACESTE MOTIVE,**

**CONSEIL D'ÉTAT (CONSILIUL DE STAT) DECIDE:**

[omissis]

În temeiul articolului 267 al treilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, se adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 27 din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (reformare), privit în mod izolat și în coroborare cu articolul 46 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie interpretat în sensul că impune, pentru a garanta dreptul la o cale de atac efectivă, ca instanța națională să ia în considerare, dacă este cazul, elemente ulterioare deciziei de «transfer Dublin»?”.

[*omissis*] [OR 11]

[*omissis*]

[dispoziții privind procedura și semnături]