Cauza C-422/21

Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție

Data depunerii:

9 iulie 2021

Instanța de trimitere:

Consiglio di Stato (Italia)

Data deciziei de trimitere:

30 decembrie 2020

Apelant:

Ministero dell'Interno

Intimat:

TO

Obiectul procedurii principale

Apel împotriva unei hotărâri a Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Tribunalul Administrativ Regional din Toscana), prin care s-a admis o acțiune introdusă de un resortisant al unei țări din afara Uniunii împotriva unei decizii de retragere a măsurilor de primire adoptate împotriva sa.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Articolul 267 TFUE; compatibilitatea cu Directiva 2013/33/UE a reglementării italiene care prevede retragerea măsurilor de primire în cazul în care solicitantul este considerat autorul unui comportament violent.

Întrebarea preliminară

Articolul 20 alineatele (4) și (5) din Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 se opune unei reglementări naționale care prevede retragerea măsurilor de primire în privința solicitantului major și care

DOCUMENT DE LUCRU

nu se încadrează în categoria «persoanelor vulnerabile» în cazul în care solicitantul respectiv este considerat autorul unui comportament deosebit de violent, manifestat în afara centrului de cazare, care s-a tradus prin utilizarea violenței fizice împotriva unor funcționari publici și/sau unor angajați însărcinați cu un serviciu public, cauzând victimelor leziuni care necesită îngrijiri medicale din partea serviciului local de urgențe?

Dispozițiile de drept al Uniunii și jurisprudența Uniunii invocate

Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională; în special articolul 20 alineatul (4).

Hotărârea Curții din 12 noiembrie 2019, C-233/18.

Dispozițiile și jurisprudența naționale invocate

Decretul legislativ nr. 142 din 18 august 2015 – Transpunerea Directivei 2013/33/UE de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională, precum și a Directivei 2013/32/UE privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale;

Articolul 14 reglementează modalitățile de acces la sistemul de primire și prevede că solicitantul care a introdus cererea și care este lipsit de suficiente resurse care să garanteze un nivel de trai adecvat pentru a asigura subzistența proprie și pe cea a membrilor familiei sale are acces, împreună cu membrii familiei sale, la măsurile de primire prevăzute de decretul legislativ.

Articolul 23, în versiunea în vigoare la data faptelor, prevedea că prefectul provinciei în care sunt stabilite centrele de cazare inițială dispune retragerea măsurilor de primire, în special în cazul încălcării grave sau repetate de către solicitantul de azil a regulilor structurilor în care este primit sau în cazul unui comportament deosebit de violent. La adoptarea măsurii de retragere se ține seama de situația solicitantului, în special în cazul persoanelor cu nevoi speciale. Împotriva măsurii de retragere poate fi formulată o cale de atac la tribunalul administrativ regional competent.

Decretul legislativ nr. 286 din 25 iulie 1998 – Textul unic al dispozițiilor privind reglementarea imigrației și normele privind situația străinilor; articolul 4 alineatul 3 și articolul 26 alineatul 7-bis.

Jurisprudența națională a statuat că retragerea de către prefect a măsurilor de primire se întemeiază pe o apreciere în esență discreționară a situației de fapt și presupune o apreciere concretă a fiecărui caz și a situației particulare a persoanei vizate, inclusiv din perspectiva proporționalității măsurii în raport cu gravitatea comportamentului constatat.

DOCUMENT DE LUCRU

Această jurisprudență este divizată cu privire la două întrebări: 1) este necesar ca retragerea măsurilor de primire să fie precedată de comunicarea de inițiere a procedurii (instanța de trimitere consideră că această comunicare trebuie să preceadă retragerea)? 2) este sancționabil doar comportamentul manifestat în cadrul structurilor de primire sau și cel manifestat în afara acestor structuri, cum este situația în speță (instanța de trimitere consideră că a doua interpretare este preferabilă)?

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

1 TO, resortisant al unei țări din afara Uniunii Europene, solicitant de protecție internațională și găzduit într-un centru de cazare temporară din Italia, este vizat de măsurile de primire prevăzute de Decretul legislativ nr. 142/2015 destinate solicitanților de azil fără mijloace suficiente pentru a-și asigura subzistența.

2 La 28 iunie 2019, poliția municipală a semnalat Prefecturii din Florența comportamentul violent și amenințător al lui TO cu ocazia unui episod care a avut loc într-o gară feroviară. Cu această ocazie, TO a agresat verbal și fizic un angajat al căilor ferate și doi agenți ai poliției municipale, care au suferit leziuni pentru care au recurs la îngrijiri furnizate de serviciul local de urgențe. Pentru aceste fapte, TO a făcut obiectul unei plângeri din partea agenților în cauză și al unui proces-verbal de constatare a unei infracțiuni întocmit de poliția municipală.

3 În urma semnalării, Prefectura din Florența a inițiat împotriva lui TO procedura de retragere a măsurilor de primire pentru încălcarea gravă a normelor privind primirea. Întrucât TO nu a transmis, în termenul acordat, observații sau documente utile, a fost adoptată o decizie prin care se dispunea retragerea măsurilor de primire adoptate în favoarea sa.

4 TO a contestat această decizie la Tribunale amministrativo regionale per la Toscana [Tribunalul Administrativ Regional din Toscana], susținând că era afectată de o încălcare a legii și de un abuz de putere. Instanța menționată a făcut trimitere în special la Hotărârea Curții de Justiție din 12 noiembrie 2019 în cauza C-233/18, apreciind că din hotărârea respectivă reieșea că instanța națională era obligată să lase neaplicat articolul 23 alineatul 1 litera e) din Decretul legislativ nr. 142/2015 pentru motivul că era incompatibil cu dreptul Uniunii întrucât prevede sancțiunea retragerii măsurii de primire ca unică sancțiune aplicabilă în situația de fapt din cauză. Prin urmare, Tribunalul a admis acțiunea și a anulat decizia atacată.

5 Ministero dell'Interno [Ministerul de Interne] a declarat apel împotriva acestei hotărâri.

DOCUMENT DE LUCRU

Principalele argumente ale părților

6 Ministero dell'Interno [Ministerul de Interne] subliniază, în primul rând, că hotărârea Curții menționată anterior nu exclude posibilitatea retragerii condițiilor de primire și, în al doilea rând, că respectiva cauză în care s-a pronunțat respectiva hotărâre a Curții privea retragerea măsurilor de primire în privința unui minor neînsoțit, care participase la o bătaie în cadrul centrului de cazare unde era temporar găzduit, în timp ce, în prezenta cauză, TO nu numai că era deja major în momentul săvârșirii faptelor, dar nici măcar nu era inclus în lista persoanelor vulnerabile (inclusiv altele decât minorii) menționată la articolul 21 din directiva în cauză, astfel cum este reprodus la articolul 17 din Decretul legislativ nr. 142/2015; în plus, cauza care face obiectul hotărârii Curții, menționată anterior, se referea la încălcarea unei reguli a centrului de cazare, în timp ce faptele atribuite lui TO reprezintă o conduită ilegală vădit contrară normelor penale italiene și care, conform jurisprudenței interne, se încadrează în noțiunea de „comportament deosebit de violent" la care face trimitere în mod expres articolul 23 alineatul 1 litera e) din Decretul legislativ nr. 142/2015, pentru acest tip de comportament prevăzându-se sancțiunea revocării măsurilor de primire.

7 Ministero dell'Interno [Ministerul de Interne] adaugă că sancțiunea retragerii este de asemenea conformă cu principiul proporționalității (invocat în hotărârea Curții menționată anterior ca un criteriu-ghid în ceea ce privește impunerea sancțiunilor) tocmai ca urmare a comportamentului deosebit de violent și agresiv al lui TO. Nu ar fi fost posibil să se impună sancțiuni diferite, în special transferul lui TO într-un alt centru de cazare, aceasta fiind o sancțiune prevăzută numai pentru încălcări care nu sunt grave. Astfel, în speță, retragerea s-a dovedit a fi o sancțiune nu numai proporțională, ci și necesară.

8 TO răspunde că sancțiunile pentru infracțiunile săvârșite de persoanele admise în cadrul măsurilor de protecție trebuie să fie proporționale atât în raport cu încălcările respective, cât și cu demnitatea umană. În schimb, reglementarea internă de transpunere a directivei europene a stabilit ca unică sancțiune retragerea măsurilor de primire, fără a fi posibilă adaptarea sancțiunii în funcție de gravitatea comportamentului.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

9 În speță, sunt în discuție, pe de o parte, problema compatibilității reglementării naționale cu cea a Uniunii și, pe de altă parte, o chestiune de legalitate a aceleiași norme interne în raport cu Constituția italiană (pentru încălcarea principiului nevinovăției). Prin urmare, se ridică problema așa-numitei duble preliminarități, și anume situația în care se prezintă în același timp și în aceeași cauză probleme privind constituționalitatea și conformitatea cu dreptul Uniunii cu privire la aceleași norme. Instanța de trimitere hotărăște să rezolve această problemă acordând prioritate trimiterii preliminare către Curtea de Justiție, pe baza deciziei Curții Constituționale italiene, care a precizat recent că, în cazurile așa-numitei

DOCUMENT DE LUCRU

duble preliminarități, revine instanței de trimitere sarcina de a decide să adreseze mai întâi rând întrebarea constituțională sau pe cea referitoare la dreptul Uniunii.

10 În ceea ce privește argumentul posibil potrivit căruia Curtea, prin Hotărârea din 12 noiembrie 2019 în cauza C-233/18, menționată anterior, s-a pronunțat deja asupra unei probleme identice din punct de vedere material, instanța de trimitere consideră, mai întâi, că există o diferență între situația de fapt examinată deja de Curte, în care era vorba despre un minor neînsoțit, și situația actuală. În plus, potrivit doctrinei, chiar dacă a existat deja o decizie a Curții cu privire la o problemă identică, instanța națională are posibilitatea să îi adreseze întrebarea, în ipoteza în care consideră că poate invoca argumente noi sau dacă nu este convinsă de motivarea hotărârii Curții și solicită o aprofundare ori atunci când ține seama de o modificare a acestei jurisprudențe.

11 Instanța de trimitere are îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea cu dreptul Uniunii a interpretării și a aplicării pe care prima instanță a dat-o hotărârii menționate a Curții și care au determinat-o să lase neaplicată norma internă. Punctul de vedere al instanței de trimitere este că hotărârea pronunțată în primă instanță nu este conformă cu dreptul Uniunii.

12 În primul rând, observă un posibil contrast cu abordarea exprimată de instanța de prim grad de jurisdicție cu însuși modul de redactare a reglementării Uniunii Europene și în special cu articolul 20 alineatul (4) din Directiva 2013/33/UE, potrivit căruia statele membre pot stabili „sancțiunile” aplicabile încălcărilor grave ale regulilor centrelor de cazare sau „comportamentului deosebit de violent”. Instanța de trimitere apreciază că utilizarea termenului „sancțiuni” este foarte semnificativă, indicând intenția legiuitorului de a adapta sancțiunile în considerarea diferenței de gravitate a încălcărilor și, prin urmare, de a face ca sancțiunile cele mai grave să corespundă celor mai grave comportamente. Din această perspectivă, este de înțeles să se recurgă la sancțiunea retragerii în legătură cu încălcările cele mai grave.

13 În al doilea rând, instanța se teme de un abuz în ceea ce privește principiile care rezultă din hotărârea pronunțată în primă instanță dacă retragerea măsurilor de primire nu ar fi admisă nici măcar în cazul unui comportament deosebit de grav. Aplicarea – în privința unui comportament care, precum în speță, a implicat folosirea violenței fizice – a unor măsuri de sancționare care să producă efecte mai puțin radicale față de solicitantul protecției internaționale nu pare să răspundă principiului efectivității reacției juridice. Aceste măsuri s-ar putea dovedi ineficiente din punctul de vedere al prevenției în măsura în care nu ar avea o funcție disuasivă generală și ar putea genera pentru autor un sentiment de impunitate. În plus, prin analogie cu reglementarea prevăzută în Italia pentru alte acte infracționale pe care sistemul juridic le consideră deosebit de grave (de exemplu infracțiuni privind stupefiantele, libertatea sexuală, imigrarea sau emigrarea clandestină ori care urmăresc exploatarea prostituției sau a minorilor pentru a-i angaja în activități ilicite) pentru care, în caz de condamnare, chiar și printr-o hotărâre nedefinitivă, intrarea unui străin în Italia este împiedicată, nu

DOCUMENT DE LUCRU

pare rezonabil să se presupună că un comportament reprobabil în măsură egală sau similară (sau chiar mai grav) se poate sustrage celor mai severe sancțiuni atunci când autorul este o persoană care solicită protecție internațională.

14 În ceea ce privește demnitatea solicitantului protecției internaționale – element asupra căruia hotărârea Curții menționată anterior insistă în mod deosebit – se pare că aceasta poate fi asigurată în mod adecvat prin respectarea normelor fundamentale ale procedurii administrative, printre care: a) principiul exhaustivității investigării, care impune examinarea cu atenție a consecințelor pentru beneficiar în cazul retragerii măsurilor de primire, cu identificarea, dacă este cazul, a structurilor private dispuse să îl primească și b) obligația de motivare a măsurilor administrative, care impune luarea în considerare a observațiilor prezentate de străin în stadiul participării la procedură; respectarea acestor norme ar trebui să evite riscul ca retragerea măsurilor de primire să priveze persoana în cauză de posibilitatea de a-și satisface nevoile cele mai elementare, cum ar fi hrănirea, spălarea și deținerea unei locuințe, plasând-o într-o stare de degradare incompatibilă cu respectarea unui nivel de trai demn.

15 În sfârșit, Curtea trebuie sesizată de asemenea cu privire la problema dacă „sancțiunile” prevăzute de directivă pot fi extinse la comportamentele care – precum în speță – s-au manifestat în afara centrului de cazare: posibilitate în privința căreia există conflicte în jurisprudența internă, având în vedere inclusiv modul de redactare nu foarte clar al reglementării. Instanța de trimitere consideră preferabilă opțiunea interpretativă care cuprinde printre comportamentele supuse unor „sancțiuni” în sensul articolul 20 alineatul (4) din directivă și comportamentul manifestat în afara centrului de cazare, dacă este „deosebit de violent” atât în mod literal, cât și teleologic. A) Din punct de vedere literal, textul directivei pare să trebuiască să fie interpretat în sensul că statele membre pot stabili sancțiuni aplicabile „încălcărilor grave ale regulilor centrelor de cazare sau comportamentului deosebit de violent”: astfel, în cauză, comportamentul deosebit de violent pare a fi o ipoteză autonomă și distinctă față de cea a încălcărilor regulilor centrelor de cazare, așadar susceptibilă să se regăsească în prezența unui comportament manifestat în afara acestor centre. Norma internă este însă mai echivocă, întrucât, în acest caz, textul se pretează la o interpretare din care reiese că acest comportament este sancționat doar dacă s-a manifestat în interiorul centrului de cazare. B) Din punct de vedere teleologic, nu se poate contesta că un „comportament deosebit de violent”, chiar dacă s-a manifestat în afara centrului de cazare, poate avea un efect foarte negativ asupra bunei funcționări a acestui centru.

16 Întrebările adresate sunt relevante în vederea soluționării cauzei, în primul rând, pentru că dacă norma internă trebuie lăsată neaplicată ca fiind incompatibilă cu reglementarea Uniunii Europene, hotărârea de anulare pronunțată în primă instanță trebuie confirmată, iar apelul trebuie respins. În schimb, urmând teza contrară, apelul ar trebui admis, întrucât instanța de prim grad de jurisdicție ar fi lăsat neaplicat în mod greșit articolul 23 alineatul 1 litera e) din Decretul legislativ nr. 142/2015. De asemenea, în cazul în care comportamentul deosebit de violent

DOCUMENT DE LUCRU

susceptibil să fie sancționat în temeiul directivei nu este decât cel manifestat în cadrul centrului de cazare, apelul nu poate fi admis.

DOCUMENT DE LUCRU