

Cauza C-669/23 [Zhang]ⁱ**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

13 noiembrie 2023

Instanța de trimitere:

Rechtbank Limburg (Țările de Jos)

Data deciziei de trimitere:

13 noiembrie 2023

Reclamant:

C

Pârât:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Obiectul procedurii principale

Reclamantul solicită despăgubiri pentru punerea în aplicare ilegală a unei măsuri de luare în custodie publică a străinilor, măsură care, în opinia sa, nu a fost ridicată în timp util.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Prin intermediul acestei cereri de decizie preliminară, formulată în temeiul articolului 267 TFUE, instanța de trimitere dorește să se stabilească dacă din Directiva privind returnarea coroborată cu Carta drepturilor fundamentale rezultă că decizia de returnare pe care s-a bazat o măsură de luare în custodie publică din litigiul principal a devenit ilegală, și în special dacă această decizie de returnare ar fi trebuit să fie retrasă imediat ce s-a constatat că îndepărtarea nu va putea fi realizată, cu consecința că și măsura de luare în custodie publică ar fi trebuit să fie

ⁱ Acesta este un nume fictiv, care nu corespunde numelui real al niciuneia dintre părțile din procedură.

ridicată imediat, și dacă condițiile de viață ale reclamantului în statul membru de reședință sunt relevante pentru răspunsul la această întrebare.

Întrebările preliminare

1) Articolele 3, 5, 6, 8 și 9 din Directiva privind returnarea trebuie să fie interpretate în sensul că nu se poate adopta o decizie de returnare sau o decizie de returnare deja adoptată trebuie să fie retrasă sau suspendată numai dacă interesele și principiile menționate la articolul 5 din Directiva privind returnarea, care se opun îndepărtării de către statul membru către țara de destinație, se opun, de asemenea, imposibilității¹ resortisantului țării terțe de a respecta obligația de returnare în mod voluntar sau independent, plecând într-o altă țară terță?

2) O reglementare națională în temeiul căreia posibilitatea de a beneficia de servicii de bază este legată de șederea legală este compatibilă cu articolul 5 din Directiva privind returnarea coroborat cu considerentele (12) și (24) ale Directivei privind returnarea și cu articolele 1 și 7 din Carta drepturilor fundamentale și, în caz afirmativ, existența unei astfel de reglementări trebuie luată în considerare atunci când se apreciază dacă o decizie de returnare poate fi adoptată și/sau menținută în cazul în care resortisantul țării terțe nu poate fi îndepărtat?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

- Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), articolele 1 și 7.
- Directiva (CE) 2008/115 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 (denumită în continuare „Directiva privind returnarea”), considerentele (2), (9), (12) și (24), articolul 3 punctele 3, 4, 5, 8 și 9, articolul 5, articolul 6 alineatele (1) și (4) și articolul 9 alineatele (1) și (2).
- Directiva (UE) nr. 2011/95 a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (denumită în continuare „Directiva privind condițiile pentru protecția internațională”), articolul 12 alineatul (2), articolul 14 alineatul (4) literele (a) și (b), articolul 17 alineatul (1) și articolul 19 alineatul (3) litera (a).

¹ Nota traducătorului: Se pune problema dacă întrebarea preliminară nu ar trebui înțeleasă în sensul că ar trebui eliminată dubla negație, prin înlocuirea cuvântului „imposibilității” cu „posibilității”.

Dispoziții naționale invocate

- Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Legea din 23 noiembrie 2000 de revizuire generală a Legii privind străinii) (Legea din anul 2000 privind străinii), articolul 10 alineatele 1, 2 și 3.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Reclamantul s-a născut în 1965 și este cetățean chinez. El este infectat cu HIV, este surdo-mut, dependent de scaun cu roțile și suferă de o afecțiune dermatologică gravă.
- 2 Din 25 martie 2017, el are reședința în Țările de Jos (după o primă ședere în 2015 și 2016), unde a depus o cerere de azil.
- 3 Această cerere de azil a fost respinsă prin decizia din 18 septembrie 2017, care a implicat și o decizie de returnare și a prevăzut că reclamantul trebuia să părăsească Țările de Jos în termen de patru săptămâni.
- 4 La 27 martie 2023, reclamantul a fost luat în custodie publică în vederea îndepărtării forțate în China, întrucât acesta nu a dorit să părăsească Țările de Jos în mod voluntar și se afla în situație de ședere ilegală în Țările de Jos.
- 5 La 3 august 2023, reclamantul a fost pus în libertate după ridicarea măsurii de luare în custodie publică, după ce instanța de trimitere constatare că îndepărtarea reclamantului în China era imposibilă. De altfel, reclamantul nu deținea un pașaport valabil sau un alt document de identitate, iar autoritățile chineze declaraseră că nu îi vor furniza reclamantului un document de călătorie. Cu toate acestea, pârâtul a menținut decizia de returnare.
- 6 Cele două părți sunt în dezacord cu privire la chestiunea dacă punerea în aplicare a măsurii de luare în custodie publică în perioada 2-3 august 2023 a fost sau nu legală.
- 7 În acest context, reclamantul a formulat o acțiune la instanța de trimitere împotriva continuării măsurii de luare în custodie publică și a solicitat despăgubiri pentru timpul în care a fost ținut în custodie publică în mod ilegal.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 8 Reclamantul susține că măsura de luare în custodie publică din 2 august 2023 până în 3 august 2023 este ilegală deoarece, înainte de luarea măsurii, pârâtului îi era deja clar că autoritățile chineze nu vor furniza un document de călătorie pentru îndepărtarea sa. Având în vedere imposibilitatea de a-l îndepărta, acesta trebuie să primească drept de ședere în Țările de Jos.

- 9 Pârâtul susține că, într-adevăr, autoritățile chineze îi comunicaseră deja că nu îi vor furniza reclamantului un document de călătorie, însă acest lucru nu a exclus expulzarea lui, întrucât pârâtul încercase să obțină cooperarea autorităților chineze. În cele din urmă, după o evaluare comparativă a intereselor, pârâtul a ridicat măsura de luare în custodie publică.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

Prima întrebare preliminară

- 10 Potrivit instanței de trimitere, din Directiva privind returnarea reiese că o decizie de returnare implică și o obligație de returnare. Nu este necesar ca resortisantul țării terțe aflat în situație de ședere ilegală să se întoarcă în țara sa de origine. El poate pleca și în altă țară.
- 11 Se pune întrebarea dacă obligația de returnare poate persista dacă statul membru nu are dreptul sau nu poate să îl îndepărteze pe resortisantul țării terțe. Instanța de trimitere deduce din modul de redactare și din sistemul prevăzut de Directiva privind returnarea că imposibilitatea de a-l îndepărta pe străin nu are întotdeauna drept rezultat faptul că acesta nu mai are o obligație de returnare.
- 12 Directiva privind returnarea nu prevede că, dacă statul membru nu reușește să pună în aplicare obligația de returnare pentru motive care nu au legătură cu interesele menționate la articolul 5 (interesul superior al copilului, viața de familie și starea de sănătate a resortisantului unei țări terțe), obligația de returnare nu mai poate fi impusă sau menținută.
- 13 Atunci când un stat membru nu poate pune capăt unei situații de ședere ilegală, ia naștere un statut intermediar care, în opinia Curții, este incompatibil cu scopul Directivei privind returnarea și sistemul prevăzut de aceasta. În cazul în care atât resortisantul țării terțe, cât și statul membru se află în imposibilitatea de a respecta obligația de returnare din cauza intereselor menționate la articolul 5 din Directiva privind returnarea, nu se poate impune sau menține o decizie de returnare.
- 14 Reglementarea prevăzută la articolul 5 este detaliată la articolul 9 din Directiva privind returnarea. Dacă îndepărtarea încalcă principiul nereturnării menționat tot la articolul 5, îndepărtarea trebuie să fie amânată. Prin urmare, legiuitorul Uniunii nu a prevăzut că în acest caz decizia de returnare nu poate fi luată sau trebuie retrasă sau suspendată sau că obligația de returnare trebuie amânată sau suspendată. Astfel, aceasta este menținută integral, așa cum reiese și din Hotărârea Curții din 3 iunie 2021 în cauza BZ împotriva Westerwaldkreis. Dacă aceasta este norma atunci când se aplică principiul nereturnării, nu se poate înțelege, în opinia instanței de trimitere, de ce nu este menținută integral, pentru toți resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, obligația de a se achita în mod independent de obligația de returnare, cu excepția cazului în care, în temeiul intereselor menționate la articolul 5 din Directiva privind returnarea, nu sunt în

măsură să se achite de această obligație. De altfel, principiul nereturnării nu îi împiedică pe resortisanții țărilor terțe să plece într-o altă țară terță.

- 15 Dacă interesele și principiile menționate la articolul 5 din Directiva privind returnarea, care se opun îndepărtării de către statul membru, nu îl împiedică, de asemenea, pe resortisantul țării terțe să respecte obligația de returnare în mod voluntar sau independent, instanța de trimitere consideră că este posibil și trebuie să fie adoptată o decizie de returnare care implică o obligație de returnare, însă statul membru trebuie să amâne punerea în aplicare a obligației de returnare. În jurisprudența neerlandeză se statuează, în consecință, că, dacă îndepărtarea nu poate fi realizată deoarece autoritățile țării de origine nu furnizează un document de călătorie și resortisantul țării terțe nu deține un pașaport valabil, imposibilitatea de a-l îndepărta nu afectează obligația sa de returnare.
- 16 Cu toate acestea, Curtea a stabilit în Hotărârea sa din 6 iulie 2023 în cauza Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl împotriva A.A. că articolul 5 din Directiva privind returnarea trebuie interpretat în sensul că se opune adoptării unei decizii de returnare în privința unui resortisant al unei țări terțe atunci când se stabilește că o îndepărtare a acestuia către țara de destinație preconizată este exclusă pe o perioadă nedeterminată, în temeiul principiului nereturnării.
- 17 Instanța de trimitere nu înțelege această interpretare a articolului 5, care pare să fie diametral opusă celei din cauza BZ împotriva Westerwaldkreis. Prin urmare, ea solicită Curții să clarifice această interpretare. Mai exact, ea dorește să afle dacă, contrar dispozițiilor Directivei privind returnarea și contrar concluziilor care par să rezulte din hotărârile anterioare, imposibilitatea statului membru de a pune în aplicare obligația de returnare implică întotdeauna faptul că nu poate fi adoptată o decizie de returnare sau că o decizie de returnare deja adoptată trebuie retrasă. Acest lucru ar avea un impact semnificativ asupra statelor membre și le-ar permite resortisanților țărilor terțe care se află în situație de ședere ilegală pe teritoriul statelor membre și nu doresc să plece să adopte o atitudine de expectativă.
- 18 Întrucât logica Directivei privind returnarea și sistemul prevăzut de aceasta se opun unui statut intermediar prin care este tolerată șederea ilegală, instanța de trimitere consideră că statele membre ar trebui, ca urmare a interpretării de mai sus, să ofere o formă de drept de ședere dacă acestea nu au dreptul sau nu pot să adopte o decizie de returnare, chiar dacă resortisantul în cauză al unei țări terțe nu îndeplinește condițiile de admisie și de ședere. În opinia sa, legiuitorul Uniunii nu ar fi putut urmări acest lucru în situațiile în care resortisantul țării terțe care se află în situație de ședere ilegală pe teritoriul Uniunii nu pleacă în mod voluntar și nu poate fi îndepărtat în mod forțat pentru motive diferite de cele menționate la articolul 5 din Directiva privind returnarea.
- 19 În plus, motivele de excludere și motivele de retragere prevăzute de Directiva privind condițiile pentru protecția internațională, bazate pe protejarea siguranței naționale și a ordinii publice, ar rămâne fără obiect dacă articolul 5 din Directiva privind returnarea ar fi interpretat în sensul că nu se poate adopta o decizie de

returnare atunci când se stabilește că o îndepărtare către țara de destinație preconizată este exclusă pe o perioadă nedeterminată, în temeiul principiului nereturnării.

A doua întrebare preliminară

- 20 În cazul în care Curtea ar răspunde la prima întrebare în sensul că decizia de returnare nu trebuie retrasă în toate cazurile atunci când îndepărtarea este imposibilă, trebuie să se determine dacă împrejurările în care se regăsește resortisantul țării terțe aflat în situație de ședere ilegală până la returnare trebuie luate în considerare atunci când se apreciază dacă decizia de returnare poate fi menținută.
- 21 Reclamantul este o persoană vulnerabilă, însă, în temeiul articolului 10 din Legea privind străinii, el este privat de serviciile cele mai elementare, precum mâncarea, și nu poate beneficia de îngrijiri medicale sau de altă natură, cu excepția tratamentelor medicale de urgență, deoarece nu are reședința legală în Țările de Jos. Instanța de trimitere se întreabă dacă aceste consecințe ale șederii sale ilegale, care decurg din reglementarea națională, se opun menținerii deciziei de returnare.
- 22 Din articolul 5 din Directiva privind returnarea coroborat cu articolul 1 din Carta drepturilor fundamentale s-ar putea deduce că adoptarea și menținerea unei decizii de returnare nu este permisă dacă ar fi astfel afectată demnitatea umană a resortisantului țării terțe. Instanța de trimitere se întreabă dacă excluderea accesului la serviciile de bază nu afectează substanța dreptului său la viață privată, care trebuie luată în considerare, în conformitate cu Hotărârea din 22 noiembrie 2022 în cauza X, atunci când se apreciază dacă poate fi adoptată o decizie de returnare, și de care statele membre trebuie să țină cont, în temeiul articolului 5 din Directiva privind returnarea, atunci când pun în aplicare directiva, și dacă aceasta respectă principiul proporționalității și nu aduce atingere drepturilor fundamentale ale reclamantului. Spre deosebire de Hotărârea X, aici nu este în discuție viața privată în țara de destinație, însă instanța de trimitere se întreabă dacă împrejurările în care se regăsește resortisantul țării terțe în statul în care este rezident trebuie considerate viață privată care se poate opune adoptării unei decizii de returnare. Potrivit instanței de trimitere, demnitatea umană este un drept fundamental necondiționat, astfel încât dreptul la servicii de bază nu poate depinde de natura juridică a șederii. Ea solicită Curții să stabilească dacă această interpretare este corectă. În acest caz, articolul 10 din Legea din 2000 privind străinii este incompatibil cu dreptul Uniunii și trebuie lăsat neaplicat.
- 23 Pentru cazul în care Curtea nu consideră deja, ca atare, o reglementare care leagă dreptul la servicii de bază de șederea legală ca fiind incompatibilă cu dreptul Uniunii, instanța de trimitere dorește să se stabilească dacă privarea de servicii de bază trebuie calificată drept viață privată în sensul articolului 5 din Directiva privind returnarea și trebuie, prin urmare, să fie luată în considerare atunci când se apreciază dacă o decizie de returnare poate fi adoptată sau menținută.

- 24 Instanța de trimitere arată că în Țările de Jos există între 23 000 și 58 000 de „resortisanți ai unor țări terțe fără acte” care se află în situație de ședere ilegală. În general, pârâtul nu poate sau poate într-o prea mică măsură să îi îndepărteze pe resortisanții țărilor terțe care nu dețin documente de identitate valabile și care, conform legislației naționale, nu pot beneficia de servicii de bază. Astfel, răspunsul la a doua întrebare preliminară poate avea consecințe pentru acest grup numeros.
- 25 Întrucât condițiile de viață care vor lua naștere sunt deja previzibile la momentul în care se poate stabili că îndepărtarea este exclusă, răspunsul la întrebare determină dacă aceste condiții trebuie să fie luate în considerare atunci când se apreciază dacă decizia de returnare putea fi menținută, alături de răspunsul la întrebarea dacă măsura de luare în custodie publică ar fi trebuit să fie ridicată mai devreme.
- 26 Întrucât nu s-a constatat, cu privire la niciuna dintre întrebările preliminare, că ar fi vorba despre un acte clair sau un acte éclairé, această instanță consideră necesar să adreseze Curții cererea de decizie preliminară.

DOCUMENT DELIBERÉ