

Cauza C-662/23 [Izmir]ⁱ**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

9 noiembrie 2023

Instanța de trimitere:

Raad van State (Țările de Jos)

Data deciziei de trimitere:

8 noiembrie 2023

Apelant:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Intimat:

X

Obiectul procedurii principale

Apel al staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secretarul de stat pentru justiție și securitate, Țările de Jos) (autoritatea decizională competentă din legislația neerlandeză privind regimul străinilor, denumit în continuare „secretarul de stat”) împotriva unei hotărâri pronunțate de rechtbank în care acțiunea unui străin împotriva absenței unei decizii a secretarului de stat cu privire la cererea sa de protecție internațională a fost declarată întemeiată.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Interpretarea articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale. Instanța de trimitere dorește să se stabilească cum trebuie interpretată fraza „un număr mare de resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi solicită simultan protecție

ⁱ Numele prezentei cauze este un nume fictiv. El nu corespunde numelui real al niciuneia dintre părțile la procedură.

internațională”, cum se raportează ea la fraza „ceea ce în practică face foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni” și dacă eventual pot fi implicate și alte împrejurări în evaluarea acesteia.

Întrebările preliminare

Întrebarea 1a

Autoritatea decizională poate, în cazul unui număr mare de cereri de protecție internațională depuse simultan în sensul articolului 31 alineatul (3) a treia teză și litera (b) din Directiva privind procedurile, să facă uz de competența sa de a prelungi termenul de decizie de șase luni, dacă creșterea numărului mare de cereri de protecție internațională are loc în mod progresiv pe parcursul unei anumite perioade și, în consecință, încheierea procedurii în termenul de șase luni este, în practică, foarte dificilă? Cum trebuie interpretat, în acest context, termenul „simultan”?

Întrebarea 1b

Care sunt criteriile pe baza cărora trebuie să se evalueze dacă este vorba despre „un număr mare” de cereri de protecție internațională, așa cum se menționează la articolul 31 alineatul (3) a treia teză și litera (b) din Directiva privind procedurile?

Întrebarea 2

Se aplică o limitare în timp a perioadei în care trebuie să aibă loc o creștere a numărului de cereri de protecție internațională, pentru a mai putea intra în domeniul de aplicare a articolului 31 alineatul (3) a treia teză și litera (b) din Directiva privind procedurile? Și, în caz afirmativ, cât poate dura această perioadă?

Întrebarea 3

Pentru a evalua dacă în practică este foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni prevăzut la articolul 31 alineatul (3) a treia teză și litera (b) din Directiva privind procedurile (și în lumina articolului 4 alineatul (1) din Directiva privind procedurile), se poate ține cont de împrejurări care nu pot fi reduse la creșterea numărului de cereri de protecție internațională, precum împrejurarea că autoritatea decizională se confruntă cu întâzieri care existau deja înainte de creșterea numărului de cereri de protecție internațională sau cu un deficit de personal?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (reformare) (JO 2013, L 180, p. 60) (denumită în continuare „Directiva privind procedurile”): considerentul (18), articolul 1, articolul 4, articolul 31 alineatul (2) și alineatul (3) al treilea paragraf litera (b)

Dispoziții naționale invocate

Vreemdelingenbesluit 2000 (Decretul din anul 2000 privind străinii) (denumit în continuare „Vw 2000”): articolul 42, alineatul 4, partea introductivă și litera (b)

Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire van 21 september 2022 (Decizia de modificare a Circularei din 21 septembrie 2022 privind străinii) (denumită în continuare „WBV 2022/22”)

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Prin WBV 2022/22, valabilă din 27 septembrie 2022, secretarul de stat a prelungit cu nouă luni termenul legal de decizie de șase luni pentru acordarea unui permis de ședere cu titlu de azil cu durată determinată. Această decizie se aplică tuturor cererilor al căror termen legal de decizie încă nu expirase la 27 septembrie 2022. Decizia a fost luată în temeiul articolului 42 alineatul 4 partea introductivă și litera (b) din Vw 2000, prin care este transpus în dreptul neerlandez articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile. Potrivit acestei dispoziții, statele membre pot prelungi termenul de decizie de șase luni cu o nouă perioadă care nu depășește nouă luni dacă există un număr mare de resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi care solicită simultan protecție internațională, ceea ce în practică face foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni.
- 2 Acest termen de decizie a fost prelungit ca urmare a unei creșteri substanțiale neașteptate a numărului de cereri de azil în a doua jumătate a anului 2021 și în 2022. Secretarul de stat se confruntă, de asemenea, cu întârzieri în examinarea cererilor de azil anterioare, fapt care îl determină să decidă cu privire la o mare parte din aceste cereri în afara termenului de decizie de șase luni. Și din cauza capacității insuficiente a personalului, în practică secretarul de stat nu mai poate evalua cu rigurozitate cererile de azil în termen de șase luni, după cum se specifică în explicațiile cu privire la WBV 2022/22.
- 3 La 10 aprilie 2022, X, un cetățean turc, a depus în Țările de Jos o cerere de azil. Secretarul de stat nu a luat o decizie cu privire la cererea de azil în termen de șase luni. Prin urmare, X l-a pus în întârziere pe secretarul de stat prin scrisoarea din 13 octombrie 2022. Ulterior, secretarul de stat nu a luat o decizie în termen de două

săptămâni. Astfel, X a introdus o acțiune la rechtbank împotriva neadoptării unei decizii în timp util.

- 4 Prin hotărârea din 6 ianuarie 2023, rechtbank a statuat că secretarul de stat nu a prelungit în mod legal, prin WBV 2022/22, termenul de decizie pentru cererile de azil. Este adevărat că există o creștere a numărului de cereri de azil începând cu a doua jumătate a anului 2021, însă nu o situație precum cea menționată la articolul 42 alineatul 4 partea introductivă și litera b) din Vw 2000. Prin urmare, rechtbank a declarat acțiunea lui X drept întemeiată.
- 5 Potrivit rechtbank, acest articol trebuie interpretat în sensul că trebuie să existe o creștere atât de rapidă („vârf”) a numărului de cereri de azil depuse simultan, încât secretarul de stat nu mai este în măsură să ia cu rigurozitate o decizie cu privire la aceste cereri de azil în termenul de decizie. Un astfel de vârf nu are loc în acest moment, deoarece există numai o creștere progresivă a numărului de cereri de azil, iar nu o situație în care un număr mare de străini solicită simultan protecție internațională.
- 6 Potrivit rechtbank, Directiva privind procedurile nu permite prelungirea termenului de decizie dacă numărul cererilor de azil crește numai în mod progresiv. Într-un astfel de caz, secretarul de stat dispune de timp și de ocazii suficiente pentru a mări capacitatea de decizie. Această interpretare este compatibilă cu scopul Directivei privind procedurile, potrivit căruia autoritatea decizională ia decizii cu privire la cererile de azil cât de repede posibil, însă cu rigurozitate.
- 7 Secretarul de stat a formulat apel împotriva acestei hotărâri la Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat, Țările de Jos) (denumită în continuare „Secția”), instanța de trimitere.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 8 În apel, secretarul de stat susține că rechtbank a considerat în mod greșit că acesta nu a prelungit în mod legal, prin WBV 2022/22, termenul legal de decizie. Potrivit secretarului de stat, rechtbank a interpretat în mod greșit articolul 42 alineatul 4 partea introductivă și litera (b) din Vw 2000 și articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile. În lumina scopului și efectului util al Directivei privind procedurile, aceste dispoziții nu trebuie interpretate în mod restrictiv, ci în mod larg. Potrivit secretarului de stat, din articolul de lege și din directivă nu reiese că trebuie să existe un „vârf” în numărul de cereri de azil depuse în mod simultan. Autoritatea decizională poate prelungi termenul de decizie și în cazul unei creșteri progresive a numărului de cereri de azil, inclusiv în combinație cu alte împrejurări, pentru a asigura o examinare riguroasă și adecvată a cererilor de azil, astfel cum prevede articolul 31 alineatul (2) din Directiva privind procedurile.

- 9 Potrivit secretarului de stat, din cifrele privind numărul cererilor de azil reiese că acesta nu poate face față creșterii cererilor de azil cu actuala capacitate de decizie. Pentru a mări capacitatea de decizie, este nevoie de timp. Secretarul de stat consideră că articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile permite acest lucru, deoarece în situația actuală el nu mai poate asigura o examinare adecvată și completă, iar acest interes prevalează asupra rapidității atunci când se iau deciziile, conform articolului 31 alineatul (2) din Directiva privind procedurile. De asemenea, potrivit secretarului de stat, el poate implica și întârzierile existente în examinarea cererilor de azil atunci când analizează dacă poate prelungi termenul de decizie. Acestea pun presiune pe capacitatea de decizie și contribuie la faptul că în practică este foarte dificilă încheierea procedurii, cu rigurozitate, în termenul de șase luni.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

Statistic

- 10 Secția face o sinteză a statisticilor privind numărul total al cererilor de azil din Țările de Jos între 2014 și 2022, cu accent pe anii 2021 și 2022, și a proiecțiilor pentru acești ani pe care le folosește secretarul de stat. De asemenea, ea furnizează cifrele referitoare la numărul de membri ai personalului de care dispune secretarul de stat. Din sinteză rezultă că în 2021 au fost depuse în total aproximativ 36 620 de cereri de azil. În 2022, au fost depuse 47 991 de cereri de azil, în timp ce proiecția secretarului de stat din septembrie 2021 pentru anul 2022 a fost de 34 370 de cereri de azil. Astfel, în 2022 numărul cererilor de azil a crescut cu 24% față de 2021 și a fost, în acel an, cu 28% mai mare decât se prevăzuse. În 2021, personalul secretarului de stat era format din 4 120 de FTE [echivalent normă întreagă/ENI] și 849 de colaboratori externi, iar în 2022 din 4 558 de FTE și 835 de colaboratori externi.

Întrebări referitoare la domeniul de aplicare al articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile

- 11 Din articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile nu reiese în mod clar dacă poate fi vorba despre un număr mare de resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi care solicită simultan protecție internațională în cazul unei creșteri progresive a numărului de cereri de azil pe parcursul unei anumite perioade. Și, dacă o creștere progresivă pe parcursul unei anumite perioade intră în domeniul de aplicare al articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, nu este clar care este durata maximă pe care o poate avea această perioadă. Se pune de asemenea întrebarea dacă, luând în considerare cuvintele „ceea ce”, în aplicarea acestei dispoziții pot fi implicate și alte împrejurări decât numărul mare de cereri de azil depuse simultan, cum ar fi împrejurarea că autoritatea decizională se confruntă deja cu întârzieri care sunt independente de creșterea numărului de cereri de azil (denumite în continuare „întârzieri autonome”).

- 12 În plus, articolul 31 alineatul (2) din Directiva privind procedurile prevede că procedura de examinare se încheie cât mai repede posibil, fără a aduce atingere unei examinări corespunzătoare și complete. Atât în cazul unei interpretări restrictive, cât și în cazul unei interpretări nerestrictive a articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, există o anumită tensiune între rapiditatea și rigurozitatea procedurii de examinare. Potrivit Secției, modul de redactare, scopul și geneza articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, precum și economia acestuia nu oferă un răspuns decisiv cu privire la modul în care trebuie interpretată această dispoziție.

Modul de redactare

- 13 Articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile nu include o definiție sau o interpretare mai detaliată a textului „un număr mare de resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi solicită simultan protecție internațională” și a modului în care acesta se raportează la fraza „ceea ce în practică face foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni”. Secția se confruntă mai ales cu întrebarea cum trebuie interpretate cuvintele „simultan” și „un număr mare”.
- 14 Pe de o parte, cuvântul „simultan” se pretează unei interpretări stricte, și anume în același timp, în aceeași clipă, deodată, în același moment. Pe de altă parte, este posibilă o interpretare ceva mai largă a cuvântului „simultan”, mai ales atunci când se ia în considerare că, în practică, cererile de azil sunt rareori depuse efectiv în același moment. În acest context, cuvântul „simultan” poate fi înțeles ca „într-un interval scurt de timp”. Acest lucru ar putea însemna că articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile poate fi aplicat și în cazul unei sume de cereri de azil care au fost înaintate într-un interval scurt de timp, ceea ce conduce la situația în care secretarul de stat se confruntă în orice moment cu un număr mare de cereri de azil cu privire la care trebuie să ia o decizie într-un timp limitat și face foarte dificilă, în practică, încheierea examinării în termenul de șase luni.
- 15 De asemenea, nu este suficient de clar ce înseamnă exact „un număr mare”. Întrebarea este câte cereri de azil reprezintă împreună „un număr mare” și dacă acest număr trebuie determinat în termeni absoluți sau trebuie stabilit, de exemplu, în raport cu cifrele de intrare structurale dintr-un stat membru.
- 16 Prin urmare, o interpretare textuală a dispoziției nu oferă un răspuns decisiv cu privire la modul în care trebuie interpretat articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile.

Scopul și geneza

- 17 La rândul său, scopul articolului 31 din Directiva privind procedurile nu clarifică întrebarea privind modul în care trebuie interpretat articolul 31 alineatul (3) al

treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile. Propunerea și propunerea modificată a Comisiei Europene de reformare a Directivei privind procedurile [a se vedea COM(2009) 554 final, p. 8, și COM(2011) 319 final, anexă, p. 11 și 12] și considerentul (18) al directivei arată că articolul 31 din Directiva privind procedurile vizează mai multe obiective. Pe de o parte, termenul general de șase luni urmărește ca, atât în interesul statelor membre, cât și al solicitanților, să se ia o decizie cât de repede posibil cu privire la cererile de protecție internațională. De asemenea, cu ocazia reformării Directivei privind procedurile, s-a optat în mod explicit pentru păstrarea acestui termen de șase luni. Acest lucru poate sugera că excepțiile prevăzute de articolul 31 alineatul (3) din Directiva privind procedurile, care sunt formulate la această regulă generală, trebuie interpretate în mod strict. Pe de altă parte, este posibil ca posibilitățile de prelungire incluse la articolul 31 alineatul (3) din Directiva privind procedurile să nu trebuiască să fie considerate excepții la o regulă generală, ci situații speciale care justifică un termen de decizie mai lung. Acest lucru este susținut de faptul că posibilitățile de prelungire au fost introduse pentru a oferi statelor membre mai multă flexibilitate, de exemplu în situația unei creșteri bruște a numărului de cereri de protecție internațională. Această flexibilitate poate fi afectată în cazul unei interpretări stricte a acestor dispoziții.

Economia

- 18 La rândul său, economia articolului 31 din Directiva privind procedurile nu oferă un răspuns decisiv cu privire la modul în care trebuie interpretat articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile. În temeiul articolului 31 alineatul (2) din Directiva privind procedurile, statul membru trebuie să încheie procedura de examinare cât mai repede posibil, fără a aduce atingere unei examinări corespunzătoare și complete. Pare să rezulte din această dispoziție că rapiditatea procedurii de examinare este într-adevăr importantă, însă aceasta nu trebuie să fie în detrimentul rigurozității procedurii de azil. În lumina celor de mai sus, este posibilă o interpretare mai largă a articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, în cadrul căreia se poate face uz de această competență și atunci când prelungirea termenului de decizie din cauza unui număr mare de cereri de azil este necesară pentru a asigura rigurozitatea procedurii de azil, chiar dacă aceste cereri nu au fost toate depuse într-un interval scurt de timp, însă secretarul de stat trebuie să ia simultan o decizie cu privire la un număr mare de cereri de azil. În schimb, articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile pare să fie o excepție de la regula principală potrivit căreia secretarul de stat trebuie să încheie procedura în termen de șase luni. Dacă se pornește de la această premisă, este justificabil că articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile trebuie interpretat în mod restrictiv. În acest caz, autoritatea decizională ar putea prelungi termenul de decizie atunci când există un număr mare de cereri de azil care sunt înaintate într-un interval scurt de timp și s-ar putea baza, prin urmare, pe o interpretare ceva mai largă a cuvântului „simultan”.

Raportul dintre articolul 31 și articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind procedurile

- 19 Sintagma „ceea ce în practică face foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni”, și în special cuvintele „ceea ce”, atrage după sine întrebarea dacă și alte împrejurări decât numărul mare de cereri de azil pot juca, în același timp, un rol în aplicarea articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, de exemplu împrejurarea că autoritatea decizională se confruntă deja cu întâzieri autonome. De asemenea, articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind procedurile obligă statele membre să se asigure că autoritatea decizională dispune, printre altele, de suficient personal competent, pentru îndeplinirea sarcinilor sale în conformitate cu prezenta directivă. În lumina acestei dispoziții, este posibil ca un stat membru să nu poată invoca împrejurarea că se confruntă cu întâzieri autonome atunci când decide să aplice articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile.

Opinie provizorie

- 20 Având în vedere cele de mai sus, Secției nu îi este clar cum trebuie interpretat articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile. Momentan, ea consideră că în această dispoziție cuvântul „simultan” nu poate însemna, textual, „în același moment”, deoarece în practică cererile de azil sunt rareori depuse efectiv în același moment. Însă chiar și în cazul unei interpretări mai largi a cuvântului „simultan”, această noțiune va trebui să fie delimitată în timp.
- 21 Articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile pare să fie o excepție de la regula principală potrivit căreia secretarul de stat trebuie să încheie procedura în termen de șase luni. Având în vedere scopul și efectul util al articolului 31 alineatul (3) din Directiva privind procedurile, Secția consideră că este posibil ca această dispoziție să fie interpretată în mod larg. În acest caz, s-ar putea face uz de competența de a prelungi termenul de decizie și în cazul unei creșteri progresive a numărului de cereri de azil pe o perioadă mai lungă.
- 22 Această interpretare nu trebuie să încalce articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind procedurile, care presupune că autoritatea decizională se asigură că anumite fluctuații ale numărului de cereri de azil pot fi gestionate. Din articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind procedurile nu pare să rezulte că secretarul de stat îndeplinește numai această obligație dacă el poate decide întotdeauna în termen de șase luni, indiferent de volumul cererilor de azil. De altfel, mărirea capacității de decizie necesită timp și nu va fi, în practică, sincronizată cu proiecțiile.
- 23 În sfârșit, din articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile pare să rezulte că, pentru a putea răspunde la întrebarea dacă numărul mare de cereri de azil depuse simultan face foarte dificilă încheierea

procedurii de examinare în termenul de șase luni, nu pot fi implicate alte împrejurări decât numărul mare de cereri de azil depuse simultan. Modul de redactare al acestei dispoziții pare să se opună unei interpretări care include alte cauze pentru neadoptarea unei decizii în timp util. Dacă, de exemplu, întârzierile autonome în examinarea cererilor de protecție internațională pot fi implicate în decizia privind prelungirea termenului de decizie în temeiul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, acest lucru ar putea aduce atingere obligației statului membru de a se asigura că autoritatea decizională dispune de mijloacele corespunzătoare.

Relevanța întrebărilor preliminare

- 24 În urma hotărârii pronunțate de rechtbank, la 14 aprilie 2023 secretarul de stat a luat o decizie cu privire la cererea de azil formulată de X. El mai are totuși, potrivit dreptului național, un interes în apelul pe care l-a formulat împotriva opiniei rechtbank potrivit căreia acesta nu a prelungit în mod legal, prin WBV 2022/22, termenul de decizie pentru cererile de azil, prin urmare are un interes față de răspunsul la întrebările preliminare, din cauza efectului de precedent bazat pe această opinie. De asemenea, există mai multe apeluri similare cu care Secția a fost sesizată, în care secretarul de stat face referire la conținutul cererii de apel din această cauză. În sfârșit, rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos) așteaptă un răspuns la întrebarea referitoare la legalitatea WBV 2022/22, deoarece există multe acțiuni cu care a fost sesizată această instanță împotriva neadoptării în timp util a unei decizii cu privire la cererile de azil.