

**Cauza C-184/24 [Sidi Bouzid]<sup>i</sup>****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

7 martie 2024

**Instanța de trimitere:**

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italia)

**Data deciziei de trimitere:**

5 martie 2024

**Reclamant:**

AF, în nume propriu și în calitate de persoană care exercită autoritatea părintească asupra fiului minor BF

**Pârât:**

Ministero dell'Interno - U.T.G. - Prefettura di Milano

**Obiectul procedurii principale**

Acțiune în anularea deciziei prin care s-a dispus retragerea beneficiului măsurilor de primire în privința lui AF și a lui BF.

**Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare**

Interpretarea, în temeiul articolului 267 TFUE, a articolului 20 din Directiva 2013/33/UE. În special, se ridică problema dacă această dispoziție se opune unei reglementări naționale care permite retragerea măsurilor de primire atunci când condițiile relevante de admisie nu mai sunt îndeplinite – în special ca urmare a faptului că solicitantul de protecție internațională refuză transferul într-un alt centru de primire – și există riscul ca, în urma acestei retrageri, nevoile sale primare să nu mai poată fi satisfăcute.

<sup>i</sup> Numele prezentei cauze este un nume fictiv. Acesta nu corespunde numelui real al niciuneia dintre părțile la procedură.

## Întrebarea preliminară

Articolul 20 din Directiva [2013/33/UE] și principiile enunțate de Curtea de Justiție în Hotărârea din 12 noiembrie 2019, C-233/2018, și în Hotărârea din 1 august 2022, C-422/2021, în măsura în care exclud ca autoritățile statului membru să poată dispune retragerea cu titlu de sancțiune a măsurilor de primire atunci când această decizie are drept rezultat riscul de a compromite satisfacerea nevoilor elementare de viață ale resortisantului străin care solicită protecție internațională și ale familiei sale, se opun unei reglementări naționale care permite, în urma unei aprecieri individuale motivate, inclusiv în ceea ce privește necesitatea și proporționalitatea măsurii, retragerea beneficiului măsurilor de primire nu cu titlu de sancțiune, ci ca urmare faptului că nu mai sunt îndeplinite condițiile necesare pentru a beneficia de aceste măsuri și, în special, ca urmare a refuzului resortisantului străin, pentru motive care nu au legătură cu satisfacerea nevoilor de bază de viață și cu protecția demnității umane, de a fi de acord cu transferul într-un alt centru de primire, desemnat de administrație pentru nevoi organizatorice obiective și care este de natură să asigure, sub răspunderea administrației înseși, menținerea unor condiții materiale de primire echivalente cu cele de care beneficiază la centrul de origine, în cazul în care refuzul transferului și decizia de retragere ulterioară ar plasa străinul într-o situație în care străinul nu ar putea face față nevoilor sale elementare de viață atât personale, cât și familiale?

## Dispozițiile dreptului 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 considerentul (25) și articolul 20 alineatul (1) litera (a)

Hotărârea Curții de Justiție din 12 noiembrie 2019, C-233/2018, și Hotărârea Curții de Justiție din 1 august 2022, C-422/2021

## Dispozițiile naționale invocate

Decreto legislativo n. 142/2015, attuativo delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE (Decretul legislativ nr. 142/2015 privind transpunerea Directivelor 2013/32/UE și 2013/33/UE):

articolul 23 alineatul 1 litera a) – care transpune articolul 20 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2013/33/UE – prevede retragerea condițiilor de primire atunci când solicitantul de protecție internațională nu se prezintă la structura identificată sau părăsește centrul de primire, fără notificarea prealabilă motivată a prefecturii competente;

articolul 23 alineatul 2-bis prevede că măsurile în cauză se iau în mod individual, în conformitate cu principiul proporționalității și ținând seama de situația solicitantului, precum și că acestea sunt motivate.

## **Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 La 18 mai 2023, reclamantul, găzduit împreună cu fiul său minor într-un centru de primire din Milano, a refuzat (pentru a treia oară) să se mute într-un alt centru de primire, situat tot în Milano, astfel cum a dispus administrația care gestionează aceste centre. În urma refuzului, măsurile de primire de care beneficia au fost retrase.
- 2 Reclamantul a formulat o cerere de măsuri provizorii, care a fost inițial respinsă de Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia [Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia] – care consideră că retragerea dispusă în acest caz este expresia competenței de organizare a administrației în ceea ce privește gestionarea centrelor de primire – dar care a fost ulterior admisă în fază de apel de Consiglio di Stato [Consiliul de Stat] – care consideră că retragerea dispusă ar putea aduce atingere drepturilor fundamentale ale omului, precum accesul la hrană, la o locuință și la îmbrăcăminte, care reprezintă nevoi primare.

## **Argumentele esențiale ale părților din procedura principală**

- 3 În motivarea deciziei de retragere sunt evocate mai multe fapte referitoare la reclamant: pe de o parte, faptul că el, împreună cu fiul său, ocupă o locuință destinată nu pentru două, ci pentru patru persoane; pe de altă parte, comportamentul violent al reclamantului. Cu toate acestea, retragerea se întemeiază pe refuzurile repetate ale reclamantului de a accepta transferul dispus de administrație din motive organizatorice.
- 4 Reclamantul și-a justificat refuzul prin faptul că fiul său studiază într-un loc apropiat de actualul centru de primire.

El afirmă de asemenea că, în cazul în care măsurile ar fi retrase, nu ar putea face față nevoilor elementare de viață atât în ceea ce privește propria sa persoană, cât și persoana fiului său.

În special, el afirmă că măsura retragerii nu ține seama de apartenența reclamantului și a fiului său minor la categoria „persoanelor vulnerabile” și denunță o încălcare a articolului 20 din Directiva 2013/33/UE, astfel cum a fost interpretat de Curtea de Justiție în hotărârile sale pronunțate în cauzele C-233/2018 și C-422/21, care, deși privesc situația reglementată de articolul 23 alineatul (1) litera (e) – dispoziție abrogată în prezent – ar exprima un principiu general aplicabil oricărui caz de retragere a beneficiului măsurii, inclusiv celor care nu au caracter sancționator.

## **Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare**

- 5 Articolul 23 din Decretul legislativ nr. 142/2015 – care menține abordarea de la articolul 20 din Directiva 2013/33/UE – prevede reducerea măsurilor de primire în

mai multe cazuri: încălcarea gravă sau repetată de către solicitantul de protecție internațională a normelor structurii în care este primit, inclusiv producerea în mod intenționat de daune bunurilor mobile sau imobile sau demonstrarea unui comportament deosebit de violent. În astfel de cazuri, măsura adoptată are caracter sancționator, întrucât reprezintă consecința unui comportament ilicit.

- 6 Retragerea poate fi dispusă de administrație în situații diferite, în cazul în care nu mai sunt îndeplinite condițiile de admisie pentru a beneficia de măsurile de primire. Aceasta este situația, în temeiul articolului 23 alineatul 1 litera a) din Decretul legislativ nr. 142/2015, în cazul neprezentării la structura desemnată sau în cazul părăsirii de către solicitant a centrului de primire, fără notificarea prealabilă motivată a prefecturii competente. În astfel de situații, retragerea nu este o sancțiune, ci o măsură administrativă, adoptată ca urmare a faptului că nu mai sunt îndeplinite condițiile necesare pentru a beneficia de măsurile de primire.
- 7 Prezenta cauză intră în domeniul de aplicare al articolului 23 alineatul 1 litera a) din Decretul legislativ nr. 142/2015, care, chiar dacă se referă textual la ipoteza fie a neprezentării solicitantului de protecție internațională la structura care i-a fost atribuită, fie a părăsirii centrului, trebuie să includă de asemenea, pentru identitate de motive și pentru a asigura coerența sistemului instituit în favoarea solicitantului de protecție internațională, și ipoteza în care străinul, după ce a fost admis pentru a beneficia de măsuri, refuză să fie transferat către un alt centru de primire desemnat de administrație pentru nevoi de gestionare și de organizare.
- 8 Principiile menționate mai sus au fost stabilite mai întâi în hotărârea Curții de Justiție pronunțată în cauza C-233/2018 în ceea ce privește străinii care aparțin categoriilor de persoane vulnerabile în sensul articolului 21 din Directiva 2013/33/UE și apoi au fost extinse, prin hotărârea ulterioară pronunțată în cauza C-422/2021, la orice solicitant de protecție internațională, indiferent dacă aparține categoriilor menționate la articolul 21. Rezultă că retragerea cu titlu de sancțiune nu poate fi dispusă atunci când străinul este efectiv privat de capacitatea de a face față celor mai elementare nevoi.
- 9 Motivarea deciziilor Curții de Justiție și corelarea acestora cu principiile fundamentale ale dreptului Uniunii, care urmăresc protecția demnității umane, pot conduce la concluzia că principiile stabilite de Curte au o aplicabilitate generală și, prin urmare, sunt aplicabile și în alte cazuri decât cele de retragere cu titlu de sancțiune, care fac obiectul hotărârilor citate, și, prin urmare, și în cazul retragerii fără caracter de sancțiune, astfel cum se prevede la articolul 23 alineatul 1 litera a) din Decretul legislativ nr. 142/2015.
- 10 Potrivit acestei abordări, situația în care nu mai sunt îndeplinite condițiile de admisie pentru a beneficia de măsurile de primire nu poate conduce la retragere atunci când aceasta are ca rezultat afectarea celor mai elementare nevoi ale persoanei.

- 11 Acest aspect este esențial în prezenta cauză, dat fiind că Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), instanța de apel, a reformat hotărârea de măsuri provizorii pronunțată de Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia [Tribunalul Administrativ Regional din Lombardia], considerând că retragerea ar putea aduce atingere unor drepturilor fundamentale ale omului, precum accesul la hrană, la locuințe și la îmbrăcăminte, care constituie nevoi primare.
- 12 O orientare recentă a jurisprudenței naționale a dezvoltat această din urmă abordare, considerând, în ceea ce privește retragerea dispusă pentru părăsirea centrului de primire de către solicitant, fără notificarea prealabilă a prefecturii, că principiile dezvoltate de Curte ar trebui să se aplice și în acest caz, chiar dacă nu sunt îndeplinite condițiile pentru a constitui o sancțiune.
- 13 S-a reținut [a se vedea decizia nr. 10999 a Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Secția III) din 15 decembrie 2022] că retragerea prevăzută în acest caz de legiuitorul italian nu permite nicio graduare și constituie singura reacție juridică, contravenind astfel principiului proporționalității, și nu permite protejarea nevoilor elementare ale străinului vizat de măsura respectivă, contravenind astfel protecției necesare a demnității umane.
- 14 Pe această bază, jurisprudența citată anterior a înlăturat aplicarea articolului 23 alineatul 1 litera a) din Decretul legislativ nr. 142/2015, considerându-l contrar articolului 20 din Directiva 2013/33/UE.
- 15 Totuși, această orientare s-a conturat anterior Decretului-lege nr. 20/2023, care, pentru a adapta ordinea juridică internă la dreptul Uniunii, a dat un caracter discreționar competenței de retragere, care trebuie să depindă de o apreciere concretă a tuturor elementelor relevante, fără a mai implica niciun automatism. Neaplicarea reglementării italiene se datora, așadar, caracterului rigid al dispozițiilor privind retragerea, în timp ce, în prezent, acest caracter rigid a dispărut și, odată cu acesta, și cauza incompatibilității cu reglementarea Uniunii Europene.
- 16 Prin urmare, în actualul cadru juridic, care permite respectarea principiului proporționalității, articolul 23 din Decretul legislativ nr. 142/2015 nu mai poate fi lăsat neaplicat pentru motivele expuse mai sus.
- 17 În speță, instanța de trimitere consideră că administrația a motivat suficient decizia de retragere. Astfel, administrația nu a dorit să expulzeze solicitantul din sistemul de primire, ci doar să îl transfere într-un alt centru, unde acesta ar fi continuat să beneficieze de protecție deplină. Retragerea măsurilor de primire reprezintă un efect direct al refuzului străinului de a continua să beneficieze de aceste măsuri de primire, chiar dacă într-un alt loc. Aceasta echivalează, în definitiv, cu o sustragere voluntară de la mecanismul de primire, făcând ca acest caz să fie absolut echivalent cu cel al străinului care refuză de la început includerea în acest sistem.

- 18 Cu toate acestea, nu este mai puțin adevărat că, drept urmare a deciziei atacate, străinul ar fi expus (la alegerea sa) la privarea de nevoile sale primare. Încă o dată, instanța de trimitere arată că este vorba despre aceeași privare precum cea cu care se poate confrunta persoana în cazul în care refuză în mod voluntar includerea în sistemul de primire, care nu poate fi, desigur, dispusă cu titlu obligatoriu, ci necesită întotdeauna acordul persoanei în cauză.
- 19 În acest stadiu, sfera de aplicare generală pe care pare să o aibă principiile enunțate în hotărârile Curții de Justiție menționate mai sus determină instanța de trimitere să ridice problema dacă articolul 23 alineatul 1 litera a) din Decretul legislativ nr. 142/2015 este compatibil cu articolul 20 din Directiva 2013/33/UE, pentru singurul aspect care tocmai a fost amintit.
- 20 Este vorba despre stabilirea aspectului dacă această din urmă dispoziție se opune unei reglementări naționale care permite retragerea măsurilor de primire atunci când condițiile obiective de admisie pentru a beneficia de acestea nu mai sunt îndeplinite și în special atunci când străinul refuză transferul către un alt centru de primire stabilit din motive organizatorice de către administrație, atunci când măsura de retragere este necesară și proporțională și este adoptată după o examinare detaliată a tuturor împrejurărilor speței, dar expune străinul riscului, chiar imputabil propriei decizii libere, ca nevoile sale primare să nu mai fie îndeplinite.
- 21 În cazul în care dreptul Uniunii s-ar opune unei astfel de reglementări naționale, constatarea referitoare la nevoile primare ar paraliza în totalitate competența de retragere ca urmare a apariției situației de neîndeplinire a condițiilor de admisie pentru a beneficia de măsura în cauză, întrucât nu este ușor de imaginat un caz în care o persoană, care beneficiază de această primire tocmai ca urmare a dificultăților în care se află, poate găsi în mod subit o locuință și mijloace de subzistență adecvate.
- 22 Cu toate acestea, deși este adevărat că interesul superior pentru protecția demnității umane poate justifica o astfel de consecință în cazul unor decizii de retragere cu caracter sancționator adoptate împotriva celor care își păstrează dreptul de a beneficia de primire, este, în schimb, îndoielnic ca aceeași concluzie să fie valabilă și în cazul persoanei care, în mod voluntar și fără o justificare adecvată, alege să refuze să rămână în sistemul de primire (într-un alt centru).
- 23 În cele din urmă, pare să existe un risc de abuz de sistem care, potrivit Curții de Justiție înseși, legitimează retragerea măsurilor de primire (a se vedea hotărârea pronunțată în cauza C-422/21, punctul 38 și hotărârea pronunțată în cauza C-233/18, punctul 44).
- 24 Trebuie amintit că, la admiterea pentru a beneficia de măsurile de primire, revine administrației statului sarcina de a desemna centrul de primire în care urmează a fi plasat străinul care nu are capacitatea de a face față nevoilor de viață personale și familiale și care a solicitat protecție internațională. Alegerea este consecința

evaluărilor organizaționale și de gestiune care revin administrației. Competența organizațională revine în continuare administrației în timpul punerii în aplicare a măsurilor. Prin urmare, administrația are competența de a dispune transferul titularilor de drepturi dacă există cerințe organizatorice dovedite.

- 25 În speță, administrația a subliniat că reclamantul ocupa împreună cu fiul său o locuință destinată unui număr de patru persoane și, prin urmare, adaptată nevoilor unei celule familiale mai mari. Pentru aceste motive, a dispus transferul reclamantului într-un alt centru, situat tot în orașul Milano.
- 26 Acest din urmă aspect este deosebit de important în măsura în care Curtea de Justiție (a se vedea hotărârea pronunțată în cauza C-233/18, punctele 49 și 50) a clarificat faptul că este responsabilitatea statelor membre să garanteze accesul la măsurile de primire, chiar și atunci când acestea recurg la persoane fizice sau juridice private.
- 27 Această cerință este îndeplinită în speță, întrucât administrația, după ce a subliniat existența unor nevoi organizatorice obiective care justifică transferul, a desemnat în mod direct un centru diferit, în același oraș, în care solicitantul, împreună cu fiul minor, ar fi putut să beneficieze în continuare de măsurile de primire.
- 28 Numai refuzul reclamantului de a accepta transferul a condus la retragerea măsurii, condiția de admisie pentru a beneficia de această măsură nemaifiind îndeplinită, și anume prezentarea efectivă a reclamantului la centrul desemnat de administrație.
- 29 Refuzul reclamantului nu este legat de caracterul necorespunzător dovedit al centrului desemnat ulterior de administrație în raport cu nevoile sale de viață, ci doar de proximitatea mai mare a primului centru față de școala frecventată de fiul său minor; acesta este un aspect al problemei care, deși este luat în considerare, are o importanță mai redusă în raport cu nevoile organizaționale ale centrului, dat fiind că minorul va frecventa oricum școala, chiar și în cazul transferului.
- 30 Directiva 2013/33/UE prevede posibilitatea ca statele membre să reacționeze la orice abuz de protecția acordată prin accesul la măsurile de primire. Principiul este reiterat în hotărârile Curții de Justiție menționate mai sus.
- 31 Instanța de trimitere observă că, în acest context, refuzul constituie un abuz de măsurile de primire în raport cu care administrația are competența de a adopta măsuri care să permită depășirea acestei situații, în conformitate cu principiile stabilite prin deciziile Curții de Justiție menționate anterior.
- 32 Retragerea constituie în speță singura măsură pe care administrația o poate adopta pentru a combate abuzul, în măsura în care nu este posibilă reducerea primirii și nici adoptarea altor măsuri mai puțin severe, dat fiind că transferul este motivat de cerințe organizatorice obiective legate de utilizarea de către reclamant și de către fiul său a unei locuințe destinate unei gospodării compuse din patru persoane, iar

nu din două persoane și întrucât nu este disponibilă nicio altă locuință în cadrul centrului.

- 33 În cazul în care ar trebui să se considere că, în situația în discuție, articolul 20 din Directiva 2013/33/UE se opune exercitării competenței de retragere, gestionarea centrelor de primire nu ar mai fi în mod concret la dispoziția administrației, întrucât simplul refuz de transfer al străinului ar putea paraliza organizarea acestor centre și ar putea institui un „drept de ședere” la primul centru de primire legat de simpla voință a străinului, care nu își găsește niciun temei în dreptul Uniunii și în dreptul național și care este incompatibil cu cerințele obiective de organizare a măsurilor.