

Cauza C-636/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

24 octombrie 2023

Instanța de trimitere:

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Belgia)

Data deciziei de trimitere:

16 octombrie 2023

Reclamant:

W

Pârât:

Belgische Staat [Statul belgian]

Obiectul procedurii principale

Reclamantul a formulat la instanța de trimitere o acțiune prin care solicită anularea unei decizii de returnare. Această acțiune a fost admisă printr-o hotărâre, pentru lipsa motivării deciziei de a nu acorda un termen pentru plecarea voluntară. Pârâtul a atacat în casație această hotărâre la Raad van Staate (Consiliul de Stat, Belgia), cea mai înaltă instanță administrativă. După casarea primei sale hotărâri, instanța de trimitere trebuie să se pronunțe din nou cu privire la decizia de returnare.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Instanța de trimitere își pune întrebarea dacă acordarea unui termen de plecare este numai o măsură de punere în aplicare a deciziei de returnare sau este un element constitutiv al acesteia care trebuie supus unei căi de atac și a cărui nulitate are drept consecință nulitatea întregii decizii de returnare. De răspunsul la această întrebare depind, de asemenea, condițiile în care poate fi impusă o eventuală interdicție de intrare. Articolul 267 TFUE.

Întrebările preliminare

1. Dispozițiile articolului 7 alineatul (4), ale articolului 8 alineatele (1) și (2) și ale articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115, considerate separat sau coroborate, în lumina articolului 13 din Directiva 2008/115 și a articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie interpretate în sensul că se opun ca neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară să fie considerată o simplă modalitate de punere în aplicare, care nu modifică situația juridică a străinului în cauză, având în vedere că acordarea sau neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară nu schimbă cu nimic constatarea primară a șederii ilegale pe teritoriu?

2. În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, formularea „care însoțește” de la articolul 3 punctul 6 și formularea „este însoțită de” de la articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115 trebuie interpretate în sensul că nu se opun faptului că, chiar și după o perioadă lungă, autoritatea competentă încă poate sau trebuie să impună o interdicție de intrare, care se bazează pe o decizie de returnare în care nu se acordă un termen pentru plecarea voluntară?

În cazul unui răspuns negativ la această întrebare, aceste formulări implică faptul că o decizie de returnare în care nu se acordă un termen pentru plecarea voluntară trebuie să fie însoțită, în mod concomitent sau într-un termen rezonabil de scurt, de o interdicție de intrare?

În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare, dreptul la o cale de atac efectivă garantat de articolul 13 din Directiva 2008/115 și de articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene implică posibilitatea, în cadrul unei acțiuni formulate împotriva deciziei de returnare, de a contesta legalitatea unei decizii de a nu acorda un termen pentru plecarea voluntară dacă, în caz contrar, legalitatea temeiului juridic pentru interdicția de intrare nu mai poate fi contestată în mod util?

3. În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, formulările „prevede un termen adecvat” de la articolul 7 [alineatul (1) primul paragraf] și „și [...] obligația de returnare” de la articolul 3 punctul 4 din Directiva 2008/115 trebuie interpretate în sensul că o dispoziție referitoare la termen și, în orice caz, neacordarea unui termen în cadrul obligației de returnare este un element esențial al unei decizii de returnare, în asemenea măsură încât, dacă se constată o ilegalitate în privința acestui termen, se anulează decizia de returnare în integralitatea sa și trebuie luată o nouă decizie de returnare?

În cazul în care Curtea este de părere că refuzul de a acorda un termen nu este un element esențial al unei decizii de returnare și în ipoteza în care statul membru în cauză nu a făcut uz de posibilitatea, prevăzută la articolul 7 [alineatul (1)] din Directiva 2008/115, de a acorda un termen numai la cererea persoanei în cauză, care sunt aplicabilitatea și fezabilitatea practice ale unei decizii de returnare, în

sensul articolului 3 punctul 4 din Directiva 2008/115, al cărei element privind termenul ar dispărea?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate și jurisprudența Uniunii invocată

Articolul 3 punctele 4, 6 și 8, articolul 6 alineatul (1), articolul 7 alineatele (1) și (4), articolul 8 alineatele (1), (2) și (4), articolul 11 alineatul (1) și articolul 13 din Directiva 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

Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

Hotărârile Curții din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, punctele 46, 47, 49, 50 și 54), 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, punctele 35-38 și 51), 11 decembrie 2014, Boudjlida (C-249/13, punctul 51), și 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, punctul 115)

Dispoziții naționale invocate

Următoarele articole din Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen („Vreemdelingenwet”) (Legea privind intrarea pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor, denumită în continuare „Legea privind străinii”):

Articolul 1 alineatul 1 punctele 6° și 8°, cuprinzând definiția termenilor „decizie de îndepărtare” și „interdicție de intrare”, care transpune articolul 3 punctele 4 și 6 din Directiva 2008/115

Articolul 7 partea introductivă și punctele 1° și 3°, în temeiul căruia autoritatea națională poate emite un ordin de părăsire a teritoriului național dacă străinul nu deține documentele necesare și, prin comportamentul său, poate aduce atingere ordinii publice sau securității naționale

Articolul 74/11 alineatul 1: „Durata interdicției de intrare se stabilește ținând cont de circumstanțele specifice fiecărui caz în parte. Decizia de îndepărtare este însoțită de o interdicție de intrare de maximum trei ani [...] dacă nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară [...] [și] depășește cinci ani dacă resortisantul unei țări terțe reprezintă o amenințare gravă pentru ordinea publică sau securitatea națională.”

Articolul 74/14 alineatul 1. „Decizia de îndepărtare stabilește un termen de treizeci de zile pentru părăsirea teritoriului [...]”, alineatul „2. Atât timp cât curge termenul pentru plecarea voluntară, resortisantul unei țări terțe este protejat față de îndepărtarea forțată. [...]”, [alineatul „3. Se poate deroga de la termenul stabilit la

alineatul 1 dacă [...] există un risc de sustragere sau [...] resortisantul unei țări terțe reprezintă o amenințare pentru odinea publică sau securitatea națională [...]. În acest caz, decizia de îndepărtare stabilește un termen mai mic de șapte zile sau nu stabilește niciun termen.”

Hotărârea de casare nr. 254.377 din 1 septembrie 2022 a Raad van State (Consiliul de Stat, Belgia)

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Reclamantul, un resortisant marocan, a fost condamnat la 7 iunie 2019, pentru o infracțiune legată de droguri, la o pedeapsă cu închisoarea. La 18 iulie 2019, Belgia i-a ordonat să părăsească teritoriul belgian (denumită în continuare „decizia de returnare”) și i-a impus o interdicție de intrare de opt ani.
- 2 Motivarea deciziei de returnare a indicat că reclamantul nu deținea documente de ședere valabile și că exista riscul ca, prin comportamentul său, să aducă atingere ordinii publice și să se sustragă. Din cauza acestui risc, el nu a primit un termen pentru plecarea voluntară.
- 3 Acțiunea în suspendarea și anularea deciziei de returnare și a interdicției de intrare, pe care reclamantul o formulase la Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiliul Contenciosului privind Străinii, denumit în continuare „Consiliul”), a fost admisă de acesta din urmă. Ulterior, pârâtul a formulat la Raad van State (Consiliul de Stat) un recurs în casație numai împotriva anulării deciziei de returnare, iar nu și împotriva anulării interdicției de intrare. Având în vedere obiectul recursului în casație, această instanță a anulat numai hotărârea privind decizia de returnare. Consiliul trebuie acum să hotărască din nou cu privire la această decizie de returnare.
- 4 Inițial, Consiliul a anulat decizia de returnare pentru motivul că refuzul de a acorda un termen pentru plecarea voluntară a fost motivat în mod necorespunzător. Fără a ține cont de jurisprudența Curții, riscul de afectare a ordinii publice și de sustragere nu a fost evaluat în mod individual în ceea ce îl privește pe reclamant. Întrucât decizia de a nu acorda un termen pentru plecarea voluntară constituie un element esențial sau constitutiv al deciziei de returnare, această decizie ar fi trebuit să fie anulată în integralitatea sa.
- 5 În schimb, Raad van State (Consiliul de Stat, Belgia) a stabilit în hotărârea sa de casație că termenul pentru plecarea voluntară constituie numai o măsură de punere în aplicare, întrucât situația juridică a reclamantului era deja, la momentul respectiv, de așa natură că decizia de returnare era adoptată, iar el era oricum în situație de ședere ilegală. Prin urmare, termenul nu este un element constitutiv al deciziei de returnare. Astfel, prin faptul că a declarat contrariul, Consiliul a încălcat articolele 7 și 74/14 din Legea privind străinii.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 6 În opinia reclamantului, decizia de returnare constituie o hotărâre administrativă indivizibilă care trebuie să cuprindă două elemente, și anume motivul pentru un ordin de părăsire a teritoriului și un termen de punere în aplicare. Pentru aceasta, el se bazează pe articolul 3 punctele 4 și 8 din Directiva 2008/115. O ilegalitate vădită în motivarea neacordării unui termen pentru plecarea voluntară conduce la ilegalitatea întregii decizii de returnare. Potrivit Hotărârii Curții din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13), numai în împrejurări excepționale este posibil să se acorde un termen mai scurt sau să nu se acorde un termen pentru plecarea voluntară, iar în acest caz trebuie să se asigure accesul la o cale de atac efectivă.
- 7 În opinia pârâtului, un termen pentru executarea deciziei de returnare este numai o măsură de punere în aplicare a acelei decizii, care nu modifică situația juridică a reclamantului. Conform articolului 7 alineatul (1) din Directiva 2008/115, statele membre pot să prevadă că termenul este acordat numai pe baza unei cereri din partea resortisantului în cauză. Prin urmare, acest termen nu poate fi un element esențial al unei decizii de returnare. Astfel, contestarea acestui termen sau a lipsei lui nu poate conduce la ilegalitatea deciziei de returnare.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 8 Hotărârea Raad van State (Consiliul de Stat) din prezenta cauză nu este una izolată. În conformitate cu dreptul belgian, Consiliul are obligația să urmeze jurisprudența celei mai înalte instanțe administrative. Consiliul, care are îndoieli cu privire la interpretarea jurisprudenței Curții în lumina hotărârilor Raad van State (Consiliul de Stat), se vede obligat să stabilească, având în vedere supremația dreptului Uniunii, dacă soluția propusă de Raad van State (Consiliul de Stat) este conformă dreptului Uniunii.
- 9 Prima întrebare privește natura acordării unui termen pentru plecarea voluntară. Potrivit Raad van State (Consiliul de Stat), acest termen este o simplă măsură de punere în aplicare (care nu poate fi contestată), iar potrivit Consiliului, el este un element esențial, care poate fi contestat.
- 10 Consiliul consideră că există indicii pentru opinia sa în Hotărârile El Dridi (C-61/11 PPU), Zh. și O. (C-554/13) și Boudjlida (C-249/13). Deși Curtea face referire la măsuri „de punere în aplicare a deciziilor de returnare”, aceste măsuri trebuie să respecte principiul proporționalității, să fie adoptate pentru fiecare caz, să se bazeze pe criterii obiective și să îi permită persoanei în cauză să fie audiată înainte de adoptarea deciziei. S-ar putea deduce de aici că [pentru a se garanta efectul util al articolului 7 alineatul (4) din Directiva 2008/115] un străin trebuie să dispună de o cale de atac efectivă împotriva deciziei de neacordare a unui termen pentru plecarea voluntară.
- 11 În plus, din jurisprudența Curții s-ar putea deduce că o astfel de decizie are drept efect juridic nu numai faptul că executarea, conform articolului 8 alineatul (2) din

Directiva 2008/115, poate avea loc imediat, ci și faptul că această decizie, conform articolului 11 alineatul (1) litera (a) din această Directivă, implică obligația de a impune o interdicție de intrare odată cu decizia de returnare. Dacă nu este asigurată o cale de atac împotriva neacordării unui termen de returnare, care constituie deci baza pentru o interdicție de intrare, nu este asigurată, prin urmare, o cale de atac împotriva unei interdicții de intrare.

- 12 Consiliul adresează a doua întrebare deoarece, după recursul în casație, această instanță trebuie să se mai pronunțe cu privire la decizia de returnare, însă nu și cu privire la interdicția inițială de intrare (anulată), bazată pe aceasta. Pentru evaluarea căii de atac îndreptate împotriva faptului că nu s-a acordat un termen pentru plecarea voluntară, trebuie clarificat modul în care trebuie interpretată formularea „este însoțită de” de la articolul 11 alineatul (1) sau „care însoțește o decizie de returnare” din definiția interdicției de intrare de la articolul 3 punctul 6 din Directiva 2008/115. Acest lucru este important pentru a ști dacă autoritatea competentă are acum și posibilitatea sau obligația ca, după anularea interdicției inițiale de intrare, să impună o nouă interdicție de intrare odată cu decizia de returnare rămasă sau dacă, pentru această decizie veche de returnare, nu se poate impune o nouă interdicție de intrare.
- 13 Nici Directiva 2008/115, nici jurisprudența Curții nu menționează în mod clar cât de lung poate fi intervalul dintre decizia de returnare și interdicția de intrare.
- 14 Curtea a confirmat de mai multe ori, în temeiul articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115, obligația de a corela o interdicție de intrare cu o decizie de returnare în care nu s-a acordat un termen pentru plecarea voluntară. În conformitate cu Manualul Comisiei privind returnarea (JO 2017, L 339, p. 83) o interdicție de intrare mai poate fi impusă într-o etapă ulterioară, ca măsură suplimentară în cazul unei decizii de returnare care a fost deja emisă.
- 15 Cu toate acestea, din Hotărârea din 3 iunie 2021, BZ/Westerwaldkreis (C-546/19) Consiliul înțelege că din modul de redactare al articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115 rezultă că o „interdicție de intrare” este menită să „completeze” o decizie de returnare. Termenul „să completeze” pare să indice că o interdicție de intrare poate fi corelată cu o decizie de returnare numai în același timp sau după o scurtă perioadă.
- 16 Dacă formulările „care însoțește” și „este însoțită de” se opun faptului că o interdicție de intrare încă poate fi sau trebuie să fie impusă după o perioadă lungă de la o decizie de returnare, se pune întrebarea dacă o interdicție de intrare trebuie impusă simultan cu o astfel de decizie sau trebuie stabilită într-un termen rezonabil de scurt.
- 17 Dacă formulările nu se opun acestui lucru, rămâne întrebarea dacă dreptul la o cale de atac efectivă implică faptul că legalitatea unei decizii de a nu acorda un termen pentru plecarea voluntară trebuie să poată fi contestată dacă, în caz contrar, legalitatea temeiului juridic pentru interdicția de intrare nu mai poate fi contestată.

- 18 A treia întrebare ajută la aprecierea motivului întemeiat pe neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară. Dacă răspunsul la prima întrebare este că indicarea termenului într-o decizie de returnare este un act juridic contestabil și se stabilește că acest termen este ilegal ca urmare a încălcării articolului 7 alineatul (4) din Directiva 2008/115, se anulează decizia de returnare în integralitatea sa? Altfel spus: o decizie de returnare este formată din constatarea șederii ilegale pe teritoriu și o decizie de acordare sau neacordare a unui termen pentru plecarea voluntară, iar aceste două elemente sunt indivizibile?
- 19 Din cuvântul „și” din definiția deciziei de returnare de la articolul 3 punctul 4 din Directiva 2008/115 se poate deduce că obligația de returnare, cu indicarea termenului în care trebuie să aibă loc această returnare, este un element esențial sau constitutiv al unei astfel de decizii. Potrivit Hotărârii Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU), impunerea sau enunțarea unei obligații de returnare constituie unul dintre cele două elemente constitutive ale unei decizii de returnare. Dacă s-a stabilit pe cale judiciară că fixarea termenului era ilegală, acest lucru modifică un punct esențial al deciziei de returnare?
- 20 Formularea „prevede un termen adecvat” de la articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2008/115 pare să indice că o decizie de returnare trebuie să conțină întotdeauna indicarea termenului, în timp ce din dispozițiile articolului 7 alineatul (1) potrivit cărora „statele membre pot să prevadă în legislația națională că un astfel de termen este acordat numai pe baza unei cereri din partea resortisantului unei țări terțe” se poate înțelege că indicarea termenului pentru executarea deciziei de returnare nu este un element esențial sau constitutiv.
- 21 Trebuie menționat faptul că Belgia nu a făcut uz de posibilitatea oferită statelor membre, menționată la punctul anterior, și că Consiliul nu are competența de a stabili un termen sau de a emite o nouă decizie de returnare.
- 22 Dacă neacordarea unui termen nu este un element esențial al unei decizii de returnare, Consiliul consideră că se pune întrebarea care sunt aplicabilitatea și fezabilitatea practice ale unei decizii de returnare al cărei element privind termenul ar dispărea.