

**Cauza C-767/23 [Remling]<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:**

13 decembrie 2023

**Instanța de trimitere:**

Raad van State (Țările de Jos)

**Data deciziei de trimitere:**

13 decembrie 2023

**Apelant:**

A. M.

**Intimat:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Obiectul procedurii principale**

Apel împotriva unei hotărâri a rechtbank prin care a fost respinsă cererea unui străin pentru drept de ședere derivat, bazată pe articolul 20 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, iar rechtbank nu a acceptat cererea străinului de a adresa întrebări preliminare.

**Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară**

Interpretarea articolului 267 al treilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special a întinderii obligației de motivare atunci când apare o excepție, recunoscută în jurisprudența Curții, de la obligația unei instanțe naționale, ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac, de a adresa întrebări preliminare.

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

## **Întrebările preliminare**

Articolul 267 al treilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, citit în lumina articolului 47 al doilea paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie interpretat în sensul că aceste dispoziții se opun unei reglementări naționale precum cea prevăzută la articolul 91 alineatul 2 din Legea din anul 2000 privind străinii, în temeiul căreia Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat, Țările de Jos), în calitate de instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac, poate soluționa, cu o motivare scurtă, o chestiune ridicată cu privire la interpretarea dreptului Uniunii, eventual însoțită de o cerere explicită de trimitere preliminară, fără a motiva care dintre cele trei excepții se aplică obligației sale de trimitere?

## **Dispozițiile de drept al Uniunii și de drept internațional invocate**

Tratatul privind Uniunea Europeană: articolul 6

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „TFUE”): articolul 267

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”): articolele 47 și 52

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”): articolul 6

## **Jurisprudența Curții de Justiție invocată**

Hotărârea din 6 octombrie 1982, Cilfit și alții, 283/81, EU:C:1982:335

Hotărârea din 6 septembrie 2012, Trade Agency, C-619/10, EU:C:2012:531

Hotărârea din 9 septembrie 2015, Ferreira da Silva e Brito și alții, C-160/14, EU:C:2015:565

Hotărârea din 9 septembrie 2015, X și Van Dijk, C-72/14 și C-197/14, EU:C:2015:564

Hotărârea din 15 martie 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209 (denumită în continuare „Hotărârea Aquino”)

Hotărârea din 10 mai 2017, Chavez-Vilchez și alții, C-133/15, EU:C:2017:354 (denumită în continuare „Hotărârea Chavez-Vilchez”)

Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A.K. și alții (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme), C-585/18, EU:C:2019:982

Hotărârea Curții din 6 octombrie 2021, Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799 (denumită în continuare „Hotărârea Consorzio”)

Hotărârea din 29 iunie 2023, International Protection Appeals Tribunal și alții (Atentat în Pakistan), C-756/21, EU:C:2023:523

Concluziile avocatului general domnul Richard de la Tour în cauzele conexe Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid și X (Examinare din oficiu a măsurii de luare în custodie publică), C-704/20 și C-39/21, EU:C:2022:489

### **Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului invocată**

Hotărârea din 2 octombrie 2014, Hansen împotriva Norvegiei, CE:ECHR:2014:1002JUD001531909 (denumită în continuare „Hotărârea Hansen”)

Hotărârea din 24 aprilie 2018, Baydar împotriva Țărilor de Jos, CE:ECHR:2018:0424JUD005538514 (denumită în continuare „Hotărârea Baydar”)

Hotărârea din 11 aprilie 2019, Harisch împotriva Germaniei, CE:ECHR:2019:0411JUD005005316 (denumită în continuare „Hotărârea Harisch”)

Hotărârea din 24 martie 2022, Zayidov împotriva Azerbeidjanului (nr. 2), CE:ECHR:2022:0324JUD000538610 (denumită în continuare „Hotărârea Zayidov”)

Hotărârea din 30 iunie 2022, Rusishvili împotriva Georgiei, CE:ECHR:2022:0630JUD001526913 (denumită în continuare „Hotărârea Rusishvili”)

### **Dispoziții naționale invocate**

Vreemdelingenwet 2000 (Legea din anul 2000 privind străinii) (denumită în continuare „Vw 2000”: articolul 9, alineatul 1, articolul 83c, alineatul 1, articolul 84 și articolul 91, alineatul 2

Algemene wet bestuursrecht (Legea generală privind dreptul administrativ) (denumită în continuare „Awb”): articolele 8:10, 8:104 și 8:105

### **Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 Prin decizia din 8 octombrie 2019, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secretarul de stat pentru securitate și justiție, Țările de Jos) a respins cererea lui

A.M. de eliberare a unui document prevăzut la articolul 9 alineatul 1 din Vw 2000, din care reiese șederea legală în calitate de resortisant comunitar. Prin hotărârea din 5 martie 2021, rechtbank a respins ca neîntemeiată acțiunea introdusă de A.M. împotriva acestei decizii. A.M. a formulat apel împotriva acestei hotărâri.

- 2 A.M. invocă un drept de ședere derivat, în temeiul articolului 20 TFUE, astfel cum a fost recunoscut de Curte în Hotărârea Chavez-Vilchez, printre altele. În opinia A.M., rechtbank nu a răspuns, în mod eronat, argumentului său potrivit căruia acesta ar fi trebuit să solicite Curții o decizie preliminară, din cauza jurisprudenței naționale divergente cu privire la sarcina probei în cazul acestui drept de ședere. El solicită Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat, Țările de Jos) (denumită în continuare „Secția”) să adreseze Curții întrebări preliminare. Secția consideră că se aplică o excepție la obligația sa de trimitere preliminară („acte éclairé”), deoarece răspunsul la întrebarea lui A.M. cu privire la interpretarea dreptului Uniunii aplicabil rezultă din jurisprudența Curții, chiar dacă alte instanțe naționale par să susțină o altă interpretare. Ea dorește să soluționeze această cauză cu o hotărâre motivată pe scurt, în temeiul articolului 91 alineatul 2, Vw, fără a argumenta de ce nu adresează Curții întrebări preliminare.

### **Principalele argumente ale părților din litigiul principal**

- 3 În opinia lui A.M., intenția Secției de a pronunța o hotărâre motivată pe scurt încalcă dreptul Uniunii. Secția trebuie să motiveze, în temeiul Hotărârii Consorzio, punctul 51, de ce nu are obligația de trimitere și care dintre cele trei excepții recunoscute în jurisprudența Curții (acte clair, acte éclairé, întrebare irelevantă pentru soluționarea litigiului) se aplică. A.M. subliniază, în acest context, importanța transparenței privind argumentația juridică pentru un refuz de a adresa întrebări preliminare și riscul unei interpretări eronate a dreptului Uniunii, care este sporit de o motivare insuficientă a acestui refuz.

### **Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare**

- 4 O instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac trebuie, de regulă, să motiveze de ce nu este obligată să adreseze Curții o întrebare legată de interpretarea dreptului Uniunii. Acest lucru rezultă din Hotărârea Consorzio, punctul 51. Legiuitorul neerlandez i-a conferit Secției competența ca, în anumite cazuri, să soluționeze cu o motivare scurtă cauzele privind străinii aflate în apel. Într-o astfel de hotărâre motivată pe scurt, Secția își limitează motivarea la opinia că apelul nu este admis, fără a clarifica pe fond această opinie. Astfel, lipsește și răspunsul la o întrebare ridicată de părți cu privire la interpretarea dreptului Uniunii și, prin urmare, motivul pentru care Secția nu dă curs unei eventuale cereri de a adresa Curții întrebări preliminare.

- 5 Secția consideră că practica sa de a motiva pe scurt în dreptul străinilor respectă cerințele de motivare prevăzute de dreptul Uniunii și cerințele legate de dreptul la un proces echitabil care decurg din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”). Însă în Hotărârea Consorzio, punctul 51, ea lasă loc și îndoielilor. Această considerație a Curții poate fi interpretată în mai multe moduri. Secția se confruntă astfel cu întrebarea dacă, inclusiv în cazul unei motivări scurte, în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE, citit în lumina articolului 47 al doilea paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, aceasta are obligația de a motiva de ce nu adresează Curții întrebări preliminare.

***Competența legală de a motiva pe scurt; fond și context***

- 6 Articolul 91 alineatul 2 din Vw 2000 îi conferă Secției competența de a-și limita hotărârea la opinia că un motiv invocat nu poate conduce la anularea hotărârii emise de rechtbank, fără a motiva în continuare această opinie. Cu o hotărâre motivată pe scurt, ea nu susține în mod necesar motivarea, ci rezultatul hotărârii emise de rechtbank. Secția poate ajunge, pentru alte motive, la același rezultat. Prin urmare, prima condiție pentru motivarea scurtă este ca apelul să fie neîntemeiat și hotărârea emisă de rechtbank să nu fie anulată. De asemenea, Secția își pune în aplicare competența numai dacă nu sunt puse în discuție întrebări care trebuie să primească răspuns în interesul unității juridice, al evoluției juridice sau al protecției juridice, în sens general. Aceasta este cea de-a doua condiție.
- 7 Secția subliniază faptul că fiecare stat membru își face propriile alegeri pentru monitorizarea protecției juridice, a evoluției juridice, a securității juridice și a bunei administrări a justiției. Dreptul Uniunii nu impune obligativitatea de a permite o cale de atac sau, dacă se optează pentru aceasta, de a avea o anumită instituție pentru calea de atac. În Țările de Jos legiuitorul a optat, odată cu intrarea în vigoare a Vw 2000, pentru o cale de atac cu un prag scăzut de admisibilitate în cauzele privind străinii, în combinație cu posibilitatea de a soluționa această cale de atac cu o motivare scurtă. Din acel moment, orice cauză privind străinii este deschisă, în principiu, unei căi de atac (articolul 8:105 coroborat cu articolul 8:104 Awb).
- 8 Prin introducerea căii de atac în cauzele privind străinii din cadrul Secției, legiuitorul a urmărit protecția unității juridice. Este adevărat că Secția emite o hotărâre de fond pentru fiecare cale de atac admisibilă, însă ea a primit sarcina de a se concentra pe întrebările care necesită răspuns în interesul unității juridice, al evoluției juridice sau al protecției juridice, în sens general. Competența de a motiva pe scurt în cazurile în care aceste întrebări nu sunt în discuție garantează calitatea și fezabilitatea acestui sistem.
- 9 În geneza Vw 2000 s-a subliniat faptul că această nouă procedură a reprezentat o extindere a protecției juridice a străinilor, deoarece a fost introdusă pentru prima dată calea de atac în cauzele privind străinii. În același timp, Secției i s-a permis să soluționeze rapid și eficient numărul mare de cauze preconizate, întrucât aceasta

se poate limita la o motivare scurtă atunci când nu există întrebări care necesită răspuns în interesul unității juridice, al evoluției juridice sau al protecției juridice, în sens general. Astfel, sistemul respectă cerințele prevăzute la articolul 6 din CEDO, pe de o parte, dar pe de altă parte îi permite Secției să își îndeplinească misiunea legală și să monitorizeze unitatea juridică în mod adecvat. Prin urmare, posibilitatea de a soluționa o cale de atac cu o motivare scurtă trebuie luată în considerare împreună cu căile de atac în care aceasta este motivată pe deplin.

- 10 În ultimii trei ani, între 2020 și 2023, Vreemdelingenkamer (Camera pentru străini) a emis, în medie, mai mult de 3 800 de hotărâri pe an în cauze principale. În acest moment, Secția face uz de motivarea scurtă în aproximativ 85% din hotărârile în cauzele privind străinii. Având în vedere că dreptul Uniunii prezintă o mare importanță pentru dreptul străinilor, în cadrul căilor de atac se fac multe solicitări de adresare a unor întrebări preliminare. Secției îi poate lua destul de mult timp să motiveze de ce nu are obligația de a adresa întrebări preliminare cu privire la aspectele de fond ale cauzei. O astfel de motivare necesită, de altfel, o motivare axată pe fondul cauzei, pe baza motivelor litigiului și a faptelor cauzei. Dacă Secția consideră că hotărârea emisă de rechtbank trebuie confirmată și nu există, de asemenea, întrebări care trebuie să primească răspuns în interesul unității juridice, al evoluției juridice sau al protecției juridice, în sens general, competența de a motiva pe scurt îi permite, în acest context, să judece în mod rapid și eficient un număr semnificativ de căi de atac.
- 11 În următoarele două cazuri, printre altele, Secția face uz de competența de a motiva pe scurt. În primul rând, Secția se limitează la o motivare scurtă în cauzele în care părțile se opun unei opinii emise de rechtbank în care acesta din urmă aplică jurisprudența constantă a Secției, fără a clarifica de ce această aplicare de către rechtbank ar fi incorectă sau defectuoasă sau nu ar mai fi sustenabilă în lumina evoluțiilor recente. În al doilea rând, Secția se limitează la o motivare scurtă în cauzele în care plângerile părților sunt prezentate în mod corect, dar Secția consideră totuși că motivele nu pot conduce la anularea hotărârii atacate, deoarece rezultatul nu ar fi diferit dacă hotărârea emisă de rechtbank nu ar avea deficiențele menționate în cererea de apel. Este vorba, de exemplu, despre motive legate de redarea incorectă sau nediscutarea aparentă a unui motiv de apel de către rechtbank, despre un raționament al rechtbank care nu este în mod evident comprehensibil sau despre redarea parțial incorectă sau incompletă a datelor de identificare ale unui străin sau redarea parțial incorectă sau incompletă a motivării unei cereri de azil.
- 12 În toate aceste cazuri, nu există motive pentru anularea hotărârii emise de rechtbank și nu sunt puse în discuție întrebări legate de unitatea juridică, evoluția juridică sau protecția juridică, în sens general, prin urmare nu există nici chestiuni de drept care să impună o trimitere preliminară. De îndată ce sunt puse în discuție chestiuni de drept prevăzute de dreptul Uniunii care sunt relevante pentru soluționarea litigiului și care nu fac obiectul excepțiilor reprezentate de „acte clair” sau „acte éclairé”, Secția nu poate motiva pe scurt.

- 13 Motivarea scurtă a Secției nu afectează protecția juridică a străinului în cauză. Orice cauză privind străinii este examinată în detaliu pe fond, în primă instanță, de rechtbank. În plus, rechtbank emite întotdeauna o hotărâre pe deplin motivată; în primă instanță, motivarea scurtă nu este posibilă. Și în apelul formulat la Secție, protecția juridică a străinului este garantată. Opinia Secției potrivit căreia o hotărâre emisă de rechtbank se confirmă este bazată întotdeauna, în orice caz, pe o evaluare completă cu privire la fondul căii de atac, chiar dacă aceasta nu se regăsește în motivarea scurtă a hotărârii. Instanțele responsabile cu soluționarea cauzei iau în considerare, în cadrul evaluării pe care o efectuează, cererea de apel, reacția celeilalte părți, unde este cazul, hotărârea emisă de rechtbank și dosarul cauzei cu înscrisurile legate de judecarea acțiunii la rechtbank și în faza administrativă. Ele dispun de dosarul complet, cu toate înscrisurile relevante în această cauză. Dacă Secția ajunge la concluzia că aplicarea motivării scurte nu este posibilă, urmează o hotărâre integral motivată.

***Articolul 47 din cartă și articolul 6 din CEDO***

- 14 Articolul 47 primul și al doilea alineat din cartă recunoaște că orice persoană are dreptul la un proces echitabil și la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești. Din articolul 52 alineatul (3) din cartă rezultă că înțelesul și întinderea articolului 47 din cartă sunt cel puțin echivalente cu cele ale articolului 6 alineatul 1 din CEDO. Dreptul la un proces echitabil prevăzut la această dispoziție cuprinde, printre altele, dreptul la o hotărâre suficient motivată din care să reiasă că instanța a ascultat efectiv cererile și motivele părților (Hotărârea Zayidov, punctul 91). Aceasta nu înseamnă însă că instanța trebuie să abordeze fiecare motiv. Curtea EDO analizează și rolul instanței judiciare în cauză, de exemplu în apel sau într-un sistem de autorizare în care instanța națională supremă trebuie să aprobe folosirea unei căi de atac (Hotărârile Rusishvili, punctele 74 și 75, și Hansen, punctele 73 en 74).
- 15 În acest context al obligației generale de motivare, Curtea EDO s-a exprimat cu privire la motivarea unei decizii de a nu da curs unei solicitări de a adresa Curții întrebări preliminare. Rezultă de aici că (a) instanța de ultim rang trebuie să motiveze pe baza cărei excepții dintre cele trei nu face acest lucru, însă (b) dacă această instanță are o competență legală de a soluționa cauza fără o altă motivare, ea își comunică opinia cu privire la solicitarea de adresare a unor întrebări preliminare în aprecierea globală a cauzei și nu este necesar să motiveze separat de ce nu face trimiterea. Secția deduce acest lucru din Hotărârile Baydar și Harisch. În Hotărârea Baydar, Curtea EDO a acceptat că o motivare scurtă implică recunoașterea faptului că o trimitere preliminară nu poate conduce la un alt rezultat. În opinia Curții EDO, soluționarea în acest mod a unei cereri de trimitere preliminară în împrejurările descrise în această cauză nu încalcă articolul 6 alineatul 1 din CEDO.
- 16 Metoda prezentată la punctul 13 garantează că Secția examinează cu atenție o întrebare adresată cu privire la dreptul Uniunii și o eventuală solicitare de a adresa întrebări preliminare și, dacă este necesar, ia o decizie de trimitere. Există, astfel,

un proces echitabil. Secția pornește de la premisa că competența sa legală de a motiva pe scurt este în conformitate cu obligația generală de motivare care decurge din articolul 47 primul paragraf din cartă și din articolul 6 din CEDO. Potrivit opiniei sale provizorii, competența sa de a motiva pe scurt atunci când se solicită adresarea unor întrebări preliminare este prevăzută și în jurisprudența legată de articolul 47 din cartă.

### **Articolul 267 TFUE**

- 17 Secția se mai confruntă cu întrebarea dacă practica sa actuală de a motiva pe scurt este, de asemenea, compatibilă cu articolul 267 al treilea paragraf TFUE, citit în lumina articolului 47 al doilea paragraf din cartă, atunci când s-a făcut o cerere de trimitere preliminară. Ea se întreabă dacă trebuie, în acest caz, să motiveze mai în detaliu de ce nu are obligația să facă trimiterea, și în special dacă trebuie să argumenteze care este excepția care se aplică obligației de trimitere și din ce motiv. La punctul 51 din Hotărârea Consorzio, Curtea consideră că „motivele deciziei sale trebuie să evidențieze fie că problema de drept al Uniunii ridicată nu este relevantă pentru soluționarea litigiului, fie că interpretarea dispoziției în cauză a dreptului Uniunii se bazează pe jurisprudența Curții, fie, în lipsa unei asemenea jurisprudențe, că interpretarea dreptului Uniunii s-a impus instanței naționale de ultim grad cu o evidență care nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile.”
- 18 Secția înțelege această considerație în sensul că o motivare scurtă îndeplinește această condiție, deoarece o astfel de motivare implică faptul că, din unul din motivele menționate la acest punct, nu există o obligație de trimitere. Cu toate acestea, din alte câteva versiuni lingvistice ale acestei hotărâri s-ar putea deduce că motivarea trebuie să arate care este excepția aplicabilă cauzei. Versiunea italiană este, de exemplu, „deve far emergere o che”, iar versiunea franceză „doivent faire apparaître soit que”. Versiunea engleză prevede că motivarea „must show either [...], or”. Expresia „either/or” poate fi înțeleasă în mod inclusiv, precum „și/sau”, excepția aplicabilă fiind o opțiune deschisă. Ea poate fi însă înțeleasă și în mod exclusiv, în sensul că trebuie să se indice excepția aplicabilă.
- 19 Dintr-o hotărâre pronunțată pe fond motivată pe scurt nu reiese care dintre cele trei excepții se aplică obligației de trimitere. Situația este diferită în cazul unei declarații de inadmisibilitate, precum în Hotărârea Aquino. În această hotărâre, Curtea a stabilit că o instanță de ultim grad se poate abține să adreseze o întrebare preliminară Curții atunci când respinge o acțiune drept inadmisibilă pentru motive care țin de procedura în fața acestei instanțe, cu condiția respectării principiilor echivalenței și efectivității. Acest lucru se datorează faptului că întrebările preliminare nu sunt relevante pentru soluționarea litigiului în cauze declarate inadmisibile și, prin urmare, nu sunt judecate pe fond. O declarație de inadmisibilitate include, prin urmare, excepția, dintre cele trei, care se aplică obligației de trimitere.

*Opinia provizorie a Secției*

- 20 Secția consideră că obligația specifică de motivare menționată în Hotărârea Consorzio, punctul 51, nu este valabilă nici în cazul în care o hotărâre pronunțată pe fond cu o motivare scurtă implică faptul că se aplică o excepție obligației sale de trimitere. Pentru aceasta, ea consideră că este important ca instanțele din statele membre cu sistem de autorizare sau cu o aplicare mai strictă a normelor de procedură pentru admisibilitate să aleagă în prealabil cauzele care se judecă pe fond. Dacă legiuitorii naționali au ales la început o astfel de selecție, decizia de a nu judeca o cale de atac formulată nu este urmată de o motivare juridică separată cu privire la motivul refuzului de a adresa întrebări preliminare, în pofta unei solicitări în acest sens [a se vedea, în acest context, și întrebarea 2 din cererea de decizie preliminară în cauza C-144/23, formulată de Vrhovno sodišče (instanța judiciară supremă, Slovenia)]. Scopul și efectul motivării scurte realizate de Secție sunt comparabile cu o declarație de inadmisibilitate sau cu o respingere în sistemele de autorizare.
- 21 Secția pornește de la premisa că întinderea obligației de motivare în Hotărârea Consorzio, punctul 51, nu este *a priori* mai mare *pentru unicul motiv* că s-a solicitat adresarea unor întrebări preliminare. I se pare absurd ca o cale de atac în care s-a făcut o cerere de trimitere preliminară să trebuiască să primească, prin definiție, o motivare mai detaliată decât o cale de atac în care nu s-a făcut o astfel de cerere. În plus, competența procedurală de a motiva pe scurt face practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii. O motivare scurtă presupune, de altfel, că aceste drepturi nu sunt puse în discuție.