



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
 prezentate la 4 septembrie 2014¹

Cauza C-562/13

**Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve
împotriva
Moussa Abdida**

[cerere de decizie preliminară formulată de cour du travail de Bruxelles (Belgia)]

„Trimitere preliminară — Sistemul european comun de azil — Directiva 2003/9/CE — Standarde minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre — Directiva 2004/83/CE — Standarde minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat — Persoane care pot beneficia de statutul conferit prin protecție subsidiară — Articolul 2 litera (e) — Risc real de a suferi atingeri grave — Articolul 15 litera (b) — Tratamente inumane sau degradante — Directiva 2005/85/CE — Standarde minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat — Directiva 2008/115/CE — Standarde și proceduri comune pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală — Articolul 13 alineatul (2) — Efectul suspensiv al căii de atac — Articolul 14 alineatul (1) — Garanții în așteptarea returnării — Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Refuzul statului membru de a acorda unui resortisant al unei țări terțe grav bolnav un permis de ședere pentru motive medicale, însoțit de obligația de a părăsi teritoriul — Lipsa unei căi de atac suspensive de plin drept a executării îndepărtării — Lipsa acoperirii altor nevoi de bază decât cele medicale — Acordarea asistenței medicale de urgență”

1. Prin intermediul prezentei trimiteri preliminare, instanța de trimitere ridică problema garanțiilor procedurale și a avantajelor sociale pe care un stat membru este obligat să le acorde unui resortisant al unei țări terțe a cărui stare de sănătate necesită îngrijiri medicale, atunci când acesta din urmă este în așteptarea hotărârii cu privire la legalitatea deciziei de respingere a cererii sale de permis de ședere pentru motive medicale și de obligare la părăsirea teritoriului.

¹ — Limba originală: franceza.

2. În special, instanța de trimitere solicită, în esență, Curții să aprecieze, în raport cu Directivele 2003/9/CE², 2004/83/CE³ și 2005/85/CE⁴ – care constituie temeiul sistemului european comun de azil – și cu Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁵, compatibilitatea unei reglementări naționale care, pe de o parte, exclude existența unei căi de atac suspensive de plin drept a executării îndepărtării și, pe de altă parte, limitează, pe toată durata procedurii contencioase, acoperirea nevoilor de bază ale persoanei în cauză doar la asistența medicală de urgență.

3. Această trimitere preliminară se înscrie în cadrul unui litigiu între Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve [Centrul Public de Acțiune Socială din Ottignies-Louvain-la-Neuve] (denumit în continuare „CPAS”), pe de o parte, și domnul Abdida, un resortisant nigerian care suferă de SIDA, pe de altă parte. În urma deciziei prin care statul belgian a respins cererea sa de permis de ședere pentru motive medicale și a dispus obligarea sa la părăsirea teritoriului, persoanei în cauză i s-a retras certificatul de înregistrare care îi permitea să beneficieze gratuit de acoperirea nevoilor sale de bază. În plus, el nu a putut beneficia de o cale de atac suspensivă de plin drept a executării îndepărtării în cadrul acțiunii în anulare introduse împotriva acestei decizii.

4. Trimiterea preliminară ridică, în esență, trei probleme.

5. În primul rând, resortisantul unei țări terțe care suferă de o boală gravă și care, în cazul în care ar fi trimis în țara sa de origine, ar fi supus unui risc real de a suferi un tratament inuman sau degradant ca urmare a lipsei unui tratament medical adecvat în țara sa poate fi considerat o „persoană care poate beneficia de protecție subsidiară” în sensul articolului 2 litera (e) din Directiva 2004/83?

6. Această întrebare este identică cu cea adresată de Cour constitutionnelle [Curtea Constituțională] în cadrul cauzei M'Bodj, aflată în prezent pe rolul Curții și în care am prezentat concluziile la 17 iulie 2014⁶.

7. În al doilea rând, calea de atac introdusă împotriva unei decizii de respingere a cererii de permis de ședere pentru motive medicale și prin care se dispune îndepărtarea persoanei în cauză de pe teritoriul trebuie să fie suspensivă de plin drept ținând seama de drepturile garantate acesteia din urmă în cadrul Directivelor 2003/9, 2004/83 și 2005/85 și al cartei?

8. În al treilea rând, în temeiul aceluiași texte, statele membre sunt obligate să acopere și alte nevoi de bază decât cele medicale ale persoanei în cauză până la pronunțarea asupra legalității deciziei de returnare, CPAS limitând în speță ajutorul social la acordarea unei asistențe medicale de urgență?

9. În cadrul prezentelor concluzii vom susține că niciunul dintre textele care reglementează sistemul european comun de azil, și anume Directivele 2003/9, 2004/83 și 2005/85, nu este aplicabil unei cereri de permis de ședere pentru motive medicale, întemeiată pe articolul 9 ter din Legea din 15 decembrie 1980 privind intrarea pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor, dat fiind că aceasta nu ține de o formă subsidiară de protecție internațională.

2 — Directiva Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre (JO L 31, p. 18, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 48). Această directivă a fost înlocuită prin Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (JO L 180, p. 96).

3 — Directiva Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (JO L 304, p. 12, rectificare în JO 2005, L 204, p. 24, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52).

4 — Directiva Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (JO L 326, p. 13, rectificare în JO 2006, L 236, p. 36, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242).

5 — Denumită în continuare „carta”.

6 — Concluzii prezentate în cauza M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2113).

10. În continuare, vom prezenta motivele pentru care vom examina, în considerare, pe de o parte, a prevederilor Directivei 2008/115/CE 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 ilegală⁷ și, pe de altă parte, a drepturilor fundamentale proclamate de cartă, dacă, în împrejurări precum cele în discuție în cauza principală, lipsa unei căi de atac suspensive de plin drept a executării îndepărtării și faptul că nevoile de bază ale persoanei în cauză nu sunt acoperite de statul membru respectă drepturile care sunt recunoscute migranților în Uniunea Europeană.

11. În această privință, vom propune Curții să declare că dreptul la o cale de atac efectivă prevăzut în temeiul articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115 și consacrat la articolul 47 alineatul (1) din cartă implică existența unei căi de atac suspensive de plin drept atunci când executarea deciziei de returnare este, ținând seama de starea de sănătate a persoanei în cauză, de natură să o supună pe aceasta din urmă unui risc de tratament inuman sau degradant contrar articolului 4 din cartă.

12. Vom explica de asemenea motivele pentru care, într-o astfel de situație, finalitatea articolului 14 din Directiva 2008/115, precum și respectarea drepturilor fundamentale, în special a cerințelor întemeiate pe articolele 1-4 și 35 din cartă, impun statelor membre să garanteze, pe toată durata procedurii contencioase, acoperirea suficientă a nevoilor de bază ale persoanei în cauză astfel încât să îi asigure subzistența, precum și un nivel de trai demn și adecvat pentru sănătatea sa, permițându-i, printre altele, să dispună de cazare și ținând seama, dacă este cazul, de nevoile sale speciale.

I – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

1. Sistemul european comun de azil

13. Sistemul european comun de azil se compune din trei texte: Directivele 2003/9, 2004/83 și 2005/85.

a) Directiva 2003/9

14. Directiva 2003/9 instituie standarde minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre.

15. Potrivit articolului 3 alineatul (1), aceasta „se aplică tuturor resortisanților țărilor terțe și apatrizilor care depun o cerere de azil la frontiera sau pe teritoriul unui stat membru, cât timp aceștia sunt autorizați să rămână pe teritoriul respectiv în calitate de solicitanți de azil”.

16. Cu toate acestea, și potrivit alineatului (4) al dispoziției menționate, „[s]tatele membre pot decide să aplice [această] directivă procedurilor de examinare a solicitărilor unor alte forme de protecție decât cea care decurge din Convenția de la Geneva pentru resortisanții țărilor terțe sau apatrizii care nu sunt considerați refugiați”.

17. În cadrul capitolului II, directiva menționată stabilește condițiile minime de primire pe care statele membre sunt obligate să le asigure solicitanților de azil pentru a le garanta un nivel de trai adecvat pentru sănătatea acestora și a le asigura subzistența.

⁷ — JO L 348, p. 98.

18. La articolele 7-10 și 15 din Directiva 2003/9, legiuitorul Uniunii prevede garanții referitoare în special la ședere și la libertatea de circulație a solicitanților, la menținerea unității familiei, la examenele medicale și la îngrijirea sănătății, precum și la școlarizarea și educația minorilor.

19. În cadrul capitolului IV din aceasta și în special la articolele 17-20, Directiva 2003/9 stabilește dispoziții specifice cu privire la persoanele care au nevoi speciale.

b) Directiva 2004/83

20. Directiva 2004/83 are drept obiectiv să stabilească criteriile comune tuturor statelor membre în ceea ce privește condițiile de fond pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe pentru a putea beneficia de o protecție internațională⁸, precum și conținutul material al protecției menționate⁹. În acest cadru, Directiva 2004/83 stabilește, la articolul 2 literele (c) și (e), persoanele care pot beneficia de statutul de refugiat și de statutul conferit prin protecție subsidiară, fixează, în cadrul capitolelor II, III și V, condițiile de fond pe care acesta din urmă trebuie să le îndeplinească și stabilește, în capitolul VII, drepturile inerente fiecăruia dintre aceste statute.

21. În cadrul sistemului european comun de azil, protecția subsidiară completează normele referitoare la statutul de refugiat prevăzute de Convenția privind statutul refugiaților¹⁰.

22. Este vorba despre o protecție internațională care, în conformitate cu articolul 2 litera (e) din Directiva 2004/83, se adresează „oric[ăru] resortisant al unei țări terțe sau oric[ăru] apatrid care nu poate fi considerat refugiat, dar în privința căruia există motive serioase și întemeiate de a crede că, în cazul în care ar fi trimis în țara sa de origine [...], ar fi supus unui risc real de a suferi vătămările grave definite la articolul 15 [...] și nu poate sau, ca urmare a acestui risc, nu dorește protecția respectivei țări”.

23. Potrivit articolului 18 din directiva menționată, „[s]tatele membre acordă statutul conferit prin protecție subsidiară unui resortisant al unei țări terțe [...] eligibil pentru protecție subsidiară în conformitate cu capitolele II și V”.

24. Capitolul II din directiva menționată privește „[e]valuarea cererilor de protecție internațională”. Articolul 6 din acesta, intitulat „Agenții de persecuție sau vătămări grave”, are următorul cuprins:

„Agenții de persecuție sau vătămări grave pot fi:

- (a) statul;
- (b) partidele sau organizațiile care controlează statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia;
- (c) agenți neguvernamentali, în cazul în care se poate demonstra că agenții menționați la literele (a) și (b), inclusiv organizațiile internaționale, nu pot sau nu doresc să acorde o protecție împotriva persecuțiilor sau a vătămărilor grave în sensul articolului 7.”

8 — A se vedea articolul 1 din această directivă.

9 — A se vedea Concluziile prezentate în cauza M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punctul 19), în care s-a pronunțat Hotărârea M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punctul 72).

10 — Această convenție, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954)], a intrat în vigoare la 22 aprilie 1954. Ea a fost completată prin Protocolul privind statutul refugiaților din 31 ianuarie 1967, intrat în vigoare la 4 octombrie 1967.

25. Capitolul V din Directiva 2004/83 se referă la „[c]ondiții care trebuie îndeplinite pentru a fi considerat persoană ce poate beneficia de protecție subsidiară”. Articolul 15 din acesta definește noțiunea „vătămări grave” după cum urmează:

„Vătămările grave sunt:

- (a) pedeapsa cu moartea sau execuția;
- (b) tortura sau tratamentele sau pedepsele inumane sau degradante aplicate unui solicitant în țara de origine;
- (c) amenințările grave și individuale la adresa vieții sau a persoanei unui civil ca urmare a violenței generalizate în caz de conflict armat intern sau internațional.”

26. În plus, în cadrul capitolului VII din această directivă, referitor la „[c]onținutul protecției internaționale”, legiuitorul Uniunii precizează, la articolele 28 și 29, că acordarea unei protecții internaționale, fie că este vorba despre statutul de refugiat, fie despre statutul conferit prin protecție subsidiară, impune statelor membre să confere persoanei în cauză aceeași asistență socială și aceleași condiții de acces la îngrijirea sănătății ca și cele prevăzute pentru propriii resortisanți. Statele membre pot realiza totuși o distincție între aceste două statute întrucât dispozițiile menționate le permit să limiteze asistența socială acordată beneficiarilor de protecție subsidiară la prestațiile de bază¹¹.

27. În sfârșit, trebuie să se arate că Directiva 2004/83 urmărește să stabilească standarde minime. Potrivit considerentului (8) și articolului (3) din aceasta, statele membre continuă, în consecință, să fie libere să adopte sau să mențină standarde mai favorabile pentru a decide care sunt persoanele care îndeplinesc condițiile de acordare a statutului de refugiat sau care sunt persoanele eligibile pentru protecție subsidiară, în măsura în care respectivele standarde sunt compatibile cu această directivă.

28. Și totuși, în considerentul (9) al Directivei 2004/83, legiuitorul Uniunii precizează că „[r]esortisanții țărilor terțe sau apatrizii a căror ședere este autorizată pe teritoriul statelor membre din alte motive decât nevoia de protecție internațională, ci cu titlu discreționar, din motive de compasiune sau umanitare, nu intră în domeniul de aplicare al prezentei directive”.

c) Directiva 2005/85

29. Directiva 2005/85 stabilește normele de procedură referitoare la examinarea unei cereri de protecție internațională. Conform articolului 1, aceasta are drept scop de a stabili standarde minime comune tuturor statelor membre cu privire la procedurile de acordare și de retragere a statutului de refugiat și prevede, în capitolele II și III, drepturile și obligațiile procedurale care se impun solicitantului și statului membru în ceea ce privește evaluarea unei cereri de protecție internațională.

30. Domeniul de aplicare al acestei directive este precizat la articolul 3, după cum urmează:

„(1) Prezenta directivă se aplică tuturor cererilor de azil depuse pe teritoriul statelor membre, inclusiv la frontieră sau în zonele de tranzit ale statelor membre, precum și retragerii statutului de refugiat.

11 — În Hotărârea M. (EU:C:2012:744), Curtea a arătat că natura drepturilor inerente statutului de refugiat și cea a drepturilor inerente statutului conferit prin protecție subsidiară sunt astfel diferite (punctul 92). Trebuie să se arate totuși că Directiva 2011/95/UE 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, care realizează o reformare a Directivei 2004/83, elimină diferențele existente între nivelul drepturilor conferite refugiaților și beneficiarilor unei protecții subsidiare în ceea ce privește accesul la îngrijirea sănătății (articolul 30). O asemenea diferență nu a fost totuși eliminată în ceea ce privește protecția socială (articolul 29).

[...]

(3) În cazul în care statele membre utilizează sau instituie o procedură prin care cererile de azil sunt examinate atât ca cereri în temeiul Convenției de la Geneva, cât și ca cereri pentru alte forme de protecție internațională acordată în situațiile prevăzute la articolul 15 din Directiva [2004/83], acestea aplică prezenta directivă pe tot parcursul procedurii acestora.

(4) În plus, statele membre pot hotărî să aplice prezenta directivă procedurilor prin care se examinează orice formă de protecție internațională.”

31. Sub titlul „Dreptul la o cale de atac efectivă”, articolul 39 din directiva menționată precizează:

„(1) Statele membre se asigură că solicitanții de azil au dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, împotriva:

(a) unei hotărâri luate cu privire la cererea lor de azil;

[...]

(3) Statele membre prevăd norme, după caz, în conformitate cu obligațiile lor internaționale, în legătură cu:

(a) faptul de a se ști dacă acea cale de atac efectivă în temeiul alineatului (1) are ca efect permiterea rămânerii solicitanților în statul membru în cauză până la soluționarea căii de atac;

(b) posibilitatea unei căi de atac sau a unor măsuri asigurătorii în cazul în care calea de atac în temeiul alineatului (1) nu are ca efect permisiunea ca solicitanții să rămână în statul membru în cauză până la soluționarea căii de atac. Statele membre pot, de asemenea, să prevadă o procedură *ex officio* [...]”

2. Returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală

32. Normele referitoare la îndepărtarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală sunt stabilite în cadrul Directivei 2008/115.

33. Potrivit articolului 2 din aceasta, directiva menționată se aplică resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru.

34. Ea are drept obiectiv să instituie o politică eficientă de îndepărtare și returnare, bazată pe standarde comune și pe garanții juridice comune, pentru ca persoanele în cauză să fie returnate într-o manieră umană și cu respectarea deplină a drepturilor lor fundamentale și a demnității lor¹².

35. Din această perspectivă, articolul 13 alineatele (1) și (2) din Directiva 2008/115 recunoaște resortisantului în cauză garanții procedurale în cadrul căii de atac introduse împotriva deciziei de returnare.

36. Această dispoziție are următorul cuprins:

„(1) Resortisantului în cauză al unei țări terțe i se acordă posibilitatea unei căi de atac efective împotriva deciziilor referitoare la returnare [...].

12 — A se vedea articolul 1, precum și considerentele (2) și (11) ale directivei menționate.

(2) Autoritatea sau organul menționate la alineatul (1) dețin competențe în ceea ce privește revizuirea deciziilor referitoare la returnare, [...] inclusiv posibilitatea suspendării temporare a executării acestora, cu excepția cazului în care suspendarea este deja aplicabilă în temeiul legislației naționale.”

37. În ceea ce privește articolul 14 din directiva menționată, acesta stabilește drepturile economice și sociale de care migrantul se poate prevala în așteptarea îndepărtării sale.

38. Articolul 14 alineatul (1) are următorul cuprins:

„Cu excepția cazurilor care intră sub incidența articolelor 16 și 17, statele membre garantează că următoarele principii sunt luate în considerare, în măsura posibilului, în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe, pe perioada termenului pentru plecare voluntară acordat în conformitate cu articolul 7 și pe perioadele pentru care îndepărtarea a fost amânată în conformitate cu articolul 9:

- (a) menținerea unității familiale cu membrii familiei prezenți pe teritoriul lor;
- (b) asigurarea îngrijirii medicale de urgență și a tratamentului de bază al bolii;
- (c) acordarea accesului minorilor la sistemul de învățământ de bază în funcție de durata șederii acestora;
- (d) luarea în considerare a nevoilor speciale ale persoanelor vulnerabile.”

B – *Legislația belgiană*

1. Legea din 15 decembrie 1980 privind intrarea pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor

39. Legea din 15 decembrie 1980 privind intrarea pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor¹³ are drept obiectiv transpunerea în ordinea juridică belgiană a Directivei 2004/83.

a) Normele de fond și de procedură referitoare la acordarea unui permis de ședere pentru motive medicale

40. Articolul 9 ter din legea menționată precizează condițiile de acordare a unui permis de ședere pentru motive medicale. Alineatul (1) al acestuia are următorul cuprins:

„Străinul care locuiește în Belgia care își demonstrează identitatea în conformitate cu § 2 și care suferă de o boală care prezintă un risc real pentru viața sau integritatea sa corporală sau un risc real de tratament inuman sau degradant atunci când nu există niciun tratament adecvat în țara de origine sau în țara în care are reședința poate solicita ministrului sau delegatului său eliberarea unui permis de ședere în Regat.

Cererea trebuie să fie depusă prin scrisoare recomandată adresată ministrului sau delegatului acestuia și conține adresa reședinței efective a străinului în Belgia.

13 — Astfel cum a fost modificată prin Legea din 15 septembrie 2006 (denumită în continuare „Legea din 15 decembrie 1980”).

Străinul transmite împreună cu cererea toate informațiile utile și recente cu privire la boala sa și la posibilitățile și la caracterul accesibil al unui tratament adecvat în țara sa de origine sau în țara în care are reședința.

El transmite un certificat medical tip stabilit de Rege, prin decret adoptat în cadrul Conseil des Ministres [Consiliul de Miniștri]. Certificatul medical în cauză, care datează de cel mult trei luni anterioare depunerii cererii, indică boala, gravitatea acesteia și tratamentul considerat necesar.

Aprecierea riscului vizat la primul paragraf, a posibilităților de tratament, a caracterului accesibil în țara sa de origine sau în țara în care are reședința și a bolii, a gravității sale și a tratamentului apreciat necesar indicate în certificatul medical se efectuează de către un funcționar medic sau de către un medic desemnat de ministru sau de delegatul său, care emite un aviz cu privire la aceasta. Acest medic poate, dacă consideră necesar, să examineze străinul și să solicite părerea complementară a unor experți.

[...]”

41. În ipoteza în care permisul de ședere pentru motive medicale este acordat, autoritățile naționale competente eliberează persoanei în cauză un permis de ședere pe o perioadă limitată de un an, care poate fi totuși prelungită. Aceasta dispune astfel de dreptul la ajutorul social plătit de CPAS, care poate acoperi, în cazul în care persoana în cauză este în nevoie, contribuția acesteia la o asigurare de boală și invaliditate, precum și cheltuielile sale medicale. La expirarea unei perioade de cinci ani, persoana în cauză poate dispune de un permis de ședere pe o perioadă nelimitată, care îi oferă aceleași drepturi ca și cele conferite resortisanților naționali.

42. În ipoteza în care nu se acordă acest permis de ședere, autoritățile naționale competente notifică persoanei în cauză obligarea de a părăsi teritoriul, șederea acesteia din urmă pe teritoriul belgian devenind ilegală. Ajutorul social se limitează astfel la acordarea unui ajutor medical de urgență. Potrivit jurisprudenței Cour constitutionnelle, acest ajutor medical trebuie să acopere îngrijirile medicale, atât preventive, cât și curative, pentru a evita ca persoanele care suferă de o boală gravă să fie supuse unui risc pentru viața sau pentru integritatea lor corporală¹⁴.

43. Persoana în cauză poate introduce la Conseil du contentieux des étrangers [Consiliul contenciosului privind străinii] o acțiune în anularea deciziei de respingere a cererii sale de permis de ședere, care nu suspendă executarea măsurii de îndepărtare.

44. Articolul 39/82 din Legea din 15 decembrie 1980 prevede că această acțiune poate fi însoțită de o cerere de suspendare a măsurii, care poate fi introdusă fie conform procedurii obișnuite, fie conform procedurii de extremă urgență, ea însăși suspensivă cu privire la executarea măsurii.

45. Această dispoziție are următorul cuprins:

„1) Atunci când un act al unei autorități administrative poate fi anulat în temeiul articolului 39/2, doar Conseil este competent să dispună suspendarea executării acestuia.

Se dispune suspendarea, după ascultarea părților sau cu citarea legală a acestora, prin decizie motivată a președintelui camerei sesizate sau a judecătorului competent cu soluționarea litigiilor privind străinii pe care îl desemnează în acest sens.

În caz de extremă urgență, suspendarea se poate dispune cu titlu provizoriu fără ca părțile sau unele dintre acestea să fi fost ascultate.

¹⁴ — A se vedea hotărârea Cour constitutionnelle nr. 43/2013 din 21 martie 2013, punctul B 13, p. 16.

Atunci când reclamantul solicită suspendarea executării, el trebuie să opteze fie pentru o suspendare în condiții de extremă urgență, fie pentru o suspendare obișnuită. Sub sancțiunea inadmisibilității, nu se poate face nici simultan, nici consecutiv o nouă aplicare a paragrafului 3 sau o nouă solicitare de suspendare în cererea prevăzută la § 3.

Prin derogare de la paragraful 4 și fără a aduce atingere § 3, respingerea cererii de suspendare conform procedurii de extremă urgență nu împiedică reclamantul să introducă ulterior o cerere de suspendare conform procedurii ordinare, atunci când această cerere de suspendare în condiții de extremă urgență a fost respinsă pentru motivul că extrema urgență nu este suficient dovedită.

- 2) Suspendarea executării poate fi dispusă numai în cazul în care sunt invocate motive serioase susceptibile să justifice anularea actului contestat și cu condiția ca executarea imediată a actului să prezinte riscul cauzării unui prejudiciu grav dificil de reparat.

[...]

- 3) Cu excepția cazurilor de extremă urgență, cererea de suspendare și cererea în anulare trebuie introduse printr-unul și același act.

În titlul cererii, este necesar să se menționeze că se introduce fie o acțiune în anulare, fie o cerere de suspendare și o acțiune în anulare. În cazul în care această formalitate nu este îndeplinită, se va considera că cererea implică doar o acțiune în anulare.

Odată ce se introduce acțiunea în anulare, o cerere de suspendare introdusă ulterior nu este admisibilă, fără a aduce atingere posibilității oferite solicitantului de a introduce, în maniera prevăzută mai sus, o nouă acțiune în anulare însoțită de o cerere de suspendare, în cazul în care termenul de exercitare a acțiunii nu a expirat încă.

[...]

- 4) [...]

În cazul în care străinul face obiectul unei măsuri de îndepărtare sau de returnare a cărei executare este iminentă și nu a introdus încă o cerere de suspendare, el poate solicita suspendarea deciziei respective în extremă urgență. [...] [Î]n cazul în care nu s-a acordat suspendarea, executarea silită a măsurii este posibilă din nou.”

46. În temeiul articolului 39/84 din această lege, Conseil du contentieux des étrangers este singurul organ competent pentru a dispune toate măsurile necesare pentru apărarea intereselor părților sau ale persoanelor care au interes în soluționarea cauzei, cu excepția măsurilor care au legătură cu drepturi civile.

47. Articolul 39/85 din legea menționată reglementează la rândul său examinarea măsurilor provizorii solicitate cu titlu de extremă urgență. El prevede următoarele:

„În cazul în care străinul face obiectul unei măsuri de îndepărtare sau de returnare a cărei executare este iminentă, străinul care a introdus deja o cerere de suspendare poate solicita, cu condiția ca Conseil să nu se fi pronunțat încă cu privire la această cerere, pe calea măsurilor provizorii în sensul articolului 39/84, ca Conseil să examineze cererea sa de suspendare cât mai curând posibil.

Cererea de măsuri provizorii și cererea de suspendare sunt examinate împreună [...]

[...]

Odată primită cererea de măsuri provizorii, nu se poate proceda la executarea silită a măsurii de îndepărtare sau de returnare până la momentul la care Conseil se va fi pronunțat cu privire la cerere sau la care va fi respins cererea. [...] [Î]n cazul în care suspendarea nu a fost acordată, executarea silită a măsurii este din nou posibilă.

[...]”

48. Atât cererea de suspendare în extremă urgență, cât și cererea de măsuri provizorii în extremă urgență necesită ca persoana în cauză să demonstreze iminența unui prejudiciu grav și în special existența unei măsuri de constrângere pentru a o obliga să părăsească teritoriul belgian.

b) Normele referitoare la acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară

49. În ceea ce privește articolul 48/4 din Legea din 15 decembrie 1980, acesta prevede condițiile care trebuie îndeplinite pentru a beneficia de statutul conferit prin protecție subsidiară¹⁵. El transpune articolul 2 litera (e) și articolele 15 și 17 din Directiva 2004/83 și are următorul cuprins:

„1) Statutul de protecție subsidiară este acordat străinului care nu poate fi considerat refugiat și care nu poate beneficia de articolul 9 ter și în privința căruia există motive serioase de a crede că, în cazul în care ar fi trimis în țara sa de origine sau, în cazul unui apatrid, în țara în care avea reședința obișnuită, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămrile grave vizate la alineatul 2 și care, ținând cont de acest risc, nu poate sau nu dorește protecția respectivei țări, și aceasta în pofida faptului că nu este vizat de clauzele de excludere prevăzute la articolul 55/4.

2) Sunt considerate vătămări grave:

- a) pedeapsa cu moartea sau execuția sau
- b) tortura sau tratamentele sau pedepsele inumane sau degradante aplicate unui solicitant în țara de origine sau
- c) amenințările grave și individuale la adresa vieții sau a persoanei unui civil ca urmare a violenței generalizate în caz de conflict armat intern sau internațional.”

50. În ipoteza în care cererea de protecție internațională este respinsă, persoana în cauză poate introduce o acțiune la Conseil du contentieux des étrangers. Potrivit articolului 39/70 din Legea din 15 decembrie 1980, această cale de atac este suspensivă: cu excepția acordului persoanei în cauză, nicio măsură de îndepărtare de pe teritoriu sau de returnare nu poate fi executată silit în privința sa în termenul stabilit pentru introducerea acțiunii și pe perioada examinării acesteia. Pe de altă parte, persoana în cauză își păstrează dreptul de a beneficia de ajutorul social acordat de CPAS. Acesta acoperă toate nevoile de bază ale persoanei în cauză, și anume ajutor medical, asistență socială, locuință, hrană, precum și educația copiilor.

2. Legea organică a centrelor publice de acțiune socială din 8 iulie 1976

51. Legea organică a centrelor publice de acțiune socială din 8 iulie 1976 prevede la articolul 1 dreptul la ajutor social pentru fiecare cetățean în scopul de a-i permite să ducă o viață conformă cu demnitatea umană.

15 — Statutul de protecție subsidiară permite celui care beneficiază de acesta să dispună de un permis de ședere pe o perioadă de un an, care poate fi reînnoit timp de cinci ani. Dincolo de această perioadă de cinci ani, se poate acorda persoanei în cauză dreptul de ședere pentru o perioadă nelimitată în temeiul articolului 49/2 alineatele 2 și 3 din Legea din 15 decembrie 1980.

52. Potrivit articolului 57 din această lege, CPAS are drept misiune să asigure persoanelor și familiilor ajutorul datorat de colectivitate. El asigură nu numai un ajutor paliativ sau curativ, dar și un ajutor preventiv. Acest ajutor poate fi material, social, medical sau psihologic.

53. Articolul 57 alineatul 2 primul paragraf din legea menționată introduce totuși o derogare de la acest principiu, întrucât permite CPAS să își limiteze misiunea la acordarea unei asistențe medicale de urgență în privința străinilor care locuiesc ilegal pe teritoriul statului.

54. Decretul regal din 12 decembrie 1996 privind asistența medicală de urgență acordată de centrele publice de ajutor social străinilor care locuiesc ilegal în Regat¹⁶ arată că asistența medicală de urgență prevăzută la articolul 57 alineatul 2 primul paragraf din Legea din 8 iulie 1976 privește ajutorul care prezintă un caracter exclusiv medical și al cărui caracter urgent este dovedit de un certificat medical. Acest ajutor nu poate fi un ajutor financiar, o locuință sau un alt ajutor social în natură.

II – Situația de fapt din litigiul principal și întrebările preliminare

55. La 15 aprilie 2009, domnul Abdida a introdus o cerere de permis de ședere pentru motive medicale întemeiată pe articolul 9 ter din Legea din 15 decembrie 1980. Această cerere a fost declarată admisibilă la 4 decembrie 2009 și, pentru acest motiv, domnul Abdida a beneficiat de ajutorul social acordat de CPAS.

56. La 6 iunie 2011, autoritățile naționale competente au respins totuși această cerere pentru motivul că țara de origine a reclamantului dispune de o infrastructură medicală care permite îngrijirea bolnavilor de SIDA. Această decizie, însoțită de o obligație de a părăsi teritoriul, a fost notificată domnului Abdida la 29 iunie 2011. Notificarea preciza că introducerea unei acțiuni în anulare și a unei cereri în suspendare nu avea ca efect suspendarea executării măsurii.

57. Prin urmare, la 7 iulie 2011, domnul Abdida a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Conseil du contentieux des étrangers. La 13 iulie 2011, CPAS a decis să retragă ajutorul social plătit până la acea dată persoanei în cauză și a refuzat să plătească ajutorul medical de urgență. CPAS a revizuit totuși această decizie la 27 iulie 2011, acordând ajutorul medical de urgență domnului Abdida.

58. La 5 august 2011, acesta a introdus o acțiune împotriva deciziei CPAS la tribunal du travail din Nivelles [Tribunalul pentru Litigii de Muncă din Nivelles]. Prin hotărârea din 9 septembrie 2011, acesta a obligat CPAS să plătească un ajutor social echivalent cu venitul de integrare la cotă individuală, considerând printre altele că dreptul la ajutor social este o condiție indispensabilă pentru exercitarea efectivă a unei căi de atac și că ajutorul social de care beneficiază domnul Abdida trebuie menținut, așadar, până la adoptarea unei decizii care să se pronunțe cu privire la calea de atac introdusă împotriva deciziei de respingere a cererii sale de permis de ședere.

59. La 7 octombrie 2011, CPAS a declarat apel împotriva acestei hotărâri la cour du travail de Bruxelles [Curtea pentru Litigii de Muncă din Bruxelles].

60. Această instanță constată că, în temeiul legislației naționale, domnul Abdida nu dispune de o cale de atac care să suspende executarea deciziei de îndepărtare și că este privat, până la adoptarea unei decizii cu privire la această cale de atac, de orice alt ajutor social decât ajutorul medical de urgență. Ea arată de asemenea că există o diferență de tratament între persoana în cauză, care solicită statutul conferit prin protecție subsidiară în temeiul articolului 48/4 din Legea din 15 decembrie 1980, și o persoană care solicită acordarea unui permis de ședere pentru motive medicale în temeiul articolului 9 ter din legea menționată. Cour constitutionnelle ar fi justificat totuși această diferență de tratament.

16 — *Moniteur belge* din 31 decembrie 1996, p. 32518, modificat la 13 ianuarie 2003 (*Moniteur belge* din 17 ianuarie 2003, p. 1553).

61. În consecință, cour de travail de Bruxelles a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Directivele 2004/83[...], 2005/85[...] și 2003/9[...] trebuie interpretate în sensul că obligă statul membru care prevede că străinul care «suferă de o boală care determină un risc real pentru viața sau integritatea sa fizică ori un risc real de tratament inuman sau degradant atunci când nu există niciun tratament adecvat în țara de origine» are dreptul la protecție subsidiară în sensul articolului 15 litera (b) din Directiva 2004/83[...]
- să prevadă o cale de atac suspensivă împotriva deciziei administrative de respingere a cererii de acordare a dreptului de ședere și/sau a protecției subsidiare și de obligare la părăsirea teritoriului;
 - să acopere, în cadrul regimului său de ajutor social sau de primire, nevoile de bază ale reclamantului, altele decât cele medicale, până la soluționarea căii de atac formulate împotriva acestei decizii administrative?
- 2) În cazul unui răspuns negativ, [carta], în special articolele 1-3 (demnitatea umană, dreptul la viață și dreptul la integritate), articolul 4 (interzicerea tratamentelor inumane sau degradante), articolul 19 alineatul (2) (dreptul de a nu fi expulzat către un stat unde există un risc serios de a fi supus unor tratamente inumane sau degradante), articolele 20 și 21 (egalitatea și nediscriminarea în raport cu alte categorii de solicitanți de protecție subsidiară) și/sau articolul 47 (dreptul la o cale de atac eficientă), obligă statul membru care transpune Directivele 2004/83[...], 2005/85[...] și 2003/9[...] să prevadă calea de atac suspensivă și acoperirea nevoilor de bază la care se referă prima întrebare?”

62. Au depus observații părțile din litigiul principal, precum și guvernul belgian, guvernul francez, guvernul Regatului Unit și Comisia Europeană.

III – Analiza noastră

A – *Cu privire la prima întrebare*

63. Prima întrebare adresată de instanța de trimitere privește garanțiile de ordin procedural și avantajele sociale pe care un stat membru este obligat să le acorde în cadrul procedurii de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară.

64. După cum au arătat guvernele belgian și francez, precum și Comisia în observațiile depuse, această întrebare are la bază postulatul potrivit căruia un permis de ședere eliberat unui resortisant al unei țări terțe ca urmare a stării sale de sănătate și întemeiat pe articolul 9 ter din Legea din 15 decembrie 1980 constituie o formă subsidiară de protecție internațională în sensul articolului 2 litera (e) din Directiva 2004/83.

65. Or, pentru motivele pe care le-am evocat la punctele 40-70 din Concluziile prezentate în cauza M’Bodj și pe care le prezentăm aici în linii mari, acest postulat este, în opinia noastră, eronat¹⁷.

17 — După cum am arătat la punctele 34-37 din Concluziile prezentate în cauza M’Bodj (EU:C:2014:2113), există un dezacord între autoritățile naționale cu privire la aspectul dacă un astfel de permis de ședere constituie o transpunere a articolului 15 litera (b) din Directiva 2004/83.

66. Astfel, considerăm că resortisantul unei țări terțe care suferă de o boală gravă și care, în cazul în care ar fi trimis în țara sa de origine, ar fi supus unui risc real de a suferi un tratament inuman sau degradant ca urmare a lipsei unui tratament medical adecvat în țara sa nu poate fi considerat o „persoană care poate beneficia de protecție subsidiară” în sensul articolului 2 litera (e) din Directiva 2004/83. În condițiile în care, în anumite împrejurări speciale, suferința din cauza unei boli poate constitui un tratament inuman sau degradant, nu este mai puțin adevărat că unul dintre criteriile esențiale pentru acordarea protecției subsidiare, și anume identificarea unui agent aflat la originea vătămării și împotriva căruia se impune o protecție, lipsește, în opinia noastră.

67. În consecință, apreciem că un permis de ședere eliberat în temeiul articolului 9 ter din Legea din 15 decembrie 1980 nu poate constitui o formă subsidiară de protecție internațională și nu poate intra în domeniul de aplicare al textelor care stau la baza sistemului european comun de azil.

68. Nu trebuie să se piardă din vedere că sistemul european comun de azil se întemeiază pe necesitatea de a asigura indivizilor care se tem fie de a fi persecutați pe motiv de rasă, religie, cetățenie, opinii politice sau apartenență la un grup social, fie de a fi supuși riscului unor vătămări grave în țara lor de origine o protecție pe care țara lor nu este sau nu mai este în măsură să o garanteze întrucât săvârșește cu intenție aceste acte sau omite să prevină comiterea lor.

69. Sistemul privind acordarea unei protecții internaționale de către un stat membru, indiferent dacă este vorba despre statutul de refugiat sau despre statutul conferit prin protecție subsidiară, urmărește, așadar, un scop special și instituie un mecanism de protecție specific¹⁸ care presupune întrunirea a două elemente esențiale. Primul element este reprezentat de existența unui risc de persecuții sau de vătămări grave a căror victimă ar fi persoana în cauză la întoarcerea în țara sa de origine. Cel de al doilea element este reprezentat de răspunderea directă sau indirectă a acestei țări în ceea ce privește existența acestui risc. Acordarea statutului de refugiat sau a celui conferit prin protecție subsidiară se limitează, așadar, la cazurile în care autoritățile publice din țara de origine nu s-au preocupat să asigure această protecție fie prin faptul că s-au aflat la originea persecuțiilor, fie prin faptul că au încurajat sau au tolerat persecuțiile din partea milițiilor sau a altor grupuri private.

70. Aceste două elemente sunt determinante pentru acordarea unei protecții internaționale, întrucât stau la baza temerii individului și explică imposibilitatea sau refuzul acestuia de a se prevala de protecție în țara sa de origine.

71. În ceea ce privește protecția subsidiară, aceste două elemente reies foarte clar din dispozițiile articolului 2 litera (e) din directivă. Astfel, legiuitorul Uniunii precizează fără ambiguități că „o persoană care poate beneficia de protecție subsidiară” este o persoană care nu numai că poate să fie supusă unui risc real de a suferi vătămările grave definite la articolul 15 din directivă în cazul în care ar fi trimisă în țara sa de origine, dar care nici nu poate sau, ca urmare a acestui risc, nu dorește protecția respectivei țări.

72. Pe de altă parte, acest articol definește noțiunea „vătămări grave” drept acte sau circumstanțe pentru care autoritățile publice din țara de origine sunt în mod direct sau indirect răspunzătoare.

73. Astfel, articolul 15 din Directiva 2004/83 trebuie interpretat în coroborare cu articolul 6 din aceasta.

74. Articolul 15 din această directivă definește trei tipuri de vătămări grave, printre care identificăm, la litera (b), tratamentele inumane sau degradante aplicate solicitantului în țara sa de origine. Legiuitorul definește aici elementul material al vătămării grave. Este vorba despre pedeapsa cu moartea sau execuția, tortura, tratamentele sau pedepsele inumane sau degradante pe care le suferă persoana în

18 — A se vedea în această privință Hotărârea Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39).

cauză în țara sa de origine și despre amenințările grave la adresa vieții sau a persoanei sale ca urmare a violenței generalizate în caz de conflict armat intern sau internațional. Aceste acte implică în sine o intenție deliberată din partea unui agent de a aplica suferințe fizice sau mentale de o intensitate deosebită.

75. Articolul 6 din directiva menționată definește, la rândul său, elementul personal, întrucât stabilește „agenții vătămarilor grave”. Legiuitorul Uniunii limitează astfel în mod expres perimetrul vătămarilor prevăzute la articolul 15 din Directiva 2004/83 la cele săvârșite fie de către stat, fie de către partide sau organizații care controlează acest stat sau o parte semnificativă a teritoriului său, fie de către agenți neguvernamentali, în cazul în care se poate demonstra că statul sau partidele sau organizațiile care îl controlează nu pot sau nu vor să acorde o protecție împotriva persecuțiilor sau a vătămarilor grave.

76. Pentru ca o persoană să poată fi considerată eligibilă să beneficieze de protecție subsidiară, nu este, așadar, suficient să se demonstreze că aceasta ar fi supusă riscului de a suferi un tratament inuman sau degradant la întoarcerea în țara sa de origine, ci mai trebuie să se demonstreze că acest risc provine din factori care sunt în mod direct sau indirect imputabili autorităților publice din această țară, fie pentru că amenințările la care este supusă persoana în cauză presupun fapta autorităților din țara a cărui cetățean este sau sunt tolerate de aceste autorități, fie pentru că aceste amenințări presupun fapta unor grupuri independente împotriva cărora autoritățile din țara sa de origine nu sunt în măsură să asigure o protecție efectivă resortisanților lor.

77. Or, astfel cum arată guvernul francez în observațiile sale, în cazul unui individ a cărui stare de sănătate necesită îngrijiri medicale și care nu ar putea beneficia de un tratament adecvat în țara sa de origine, tratamentul inuman sau degradant pe care riscă să îl suporte la întoarcerea în această țară nu provine dintr-o acțiune sau dintr-o omisiune intenționată a autorităților publice sau a organelor independente ale statului. Cu alte cuvinte, într-un asemenea caz, unul dintre criteriile esențiale pentru recunoașterea beneficiului protecției subsidiare prevăzut la articolul 6 din Directiva 2004/83, și anume responsabilitatea directă sau indirectă a autorităților publice din țara de origine pentru săvârșirea unei vătămări grave și împotriva cărora se impune protecție, lipsește în mod necesar.

78. Într-o astfel de situație, protecția oferită de statul membru nu răspunde unei necesități de protecție internațională în sensul articolului 2 litera (a) din această directivă și nu se poate înscrie deci în cadrul sistemului european comun de azil.

79. Potrivit dispozițiilor articolului 2 litera (g) ultima teză din directiva menționată¹⁹, este vorba despre un „alt tip de protecție”, care nu se încadrează în domeniul de aplicare al aceleiași directive. Această protecție se acordă din alte motive, cu titlu discreționar și din motive de compasiune, sau este dictată de considerații umanitare, întemeiate pe respectarea articolului 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale²⁰ și a articolului 4 și a articolului 19 alineatul (2) din cartă. În această din urmă ipoteză, punerea în executare a deciziei de expulzare a persoanei în cauză de către statul membru gazdă coroborată cu lipsa unor resurse medicale adecvate în țara de origine poate constitui un tratament inuman.

80. Or, legiuitorul Uniunii a dorit în mod evident să excludă situațiile întemeiate pe motive umanitare din domeniul de aplicare al Directivei 2004/83.

19 — Astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea B și D (C-57/09 și C-101/09, EU:C:2010:661), din articolul 2 litera (g) *in fine* din Directiva 2004/83 reiese că aceasta nu se opune posibilității ca o persoană să solicite să fie protejată în cadrul unui «alt tip de protecție» care nu se încadrează în domeniul său de aplicare (punctul 116).

20 — Denumită în continuare „CEDO”. Convenție semnată la Roma la 4 noiembrie 1950.

81. Astfel, acesta precizează în mod expres în cadrul considerentului (9) al Directivei 2004/83 că „[r]esortisanții țărilor terțe sau apatrizii a căror ședere este autorizată pe teritoriul statelor membre din alte motive decât nevoia de protecție internațională, ci cu titlu discreționar, din motive de compasiune sau umanitare, nu intră în domeniul de aplicare al [acestei directive]”²¹.

82. Pe de altă parte, este interesant să facem trimitere la lucrările pregătitoare ale directivei menționate referitoare la redactarea articolului 15 litera (b)²², în care legiuitorul Uniunii precizează următoarele:

„Cu toate acestea, în cazul în care litera (b) ar trebui să includă toată jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului^[23] referitoare la articolul 3 din CEDO, ar trebui să se includă cauzele întemeiate exclusiv pe motive umanitare precum cauza D împotriva Regatului Unit (1997), cunoscută și sub numele de cauza Saint-Kitts^[24]].

În cauza Saint-Kitts, deși lipsa accesului la un sistem de sănătate dezvoltat, precum și lipsa unui anturaj nu sunt considerate tortură sau tratament inuman sau degradant în sine, expulzarea către această țară, care ar constitui o amenințare la adresa vieții persoanei în cauză, era descrisă ca atare.

În consecință, pentru a evita cauzele întemeiate pe motive umanitare în cadrul sistemului de protecție subsidiară, ceea ce nu a fost niciodată intenția prezentei directive, președinția propune limitarea domeniului de aplicare al literei (b), prevăzând că un risc real de tortură sau de pedepse sau tratamente inumane sau degradante *trebuie să predomină în țara de origine*.²⁵

83. Deși, astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea Elgafaji²⁶, articolul 15 litera (b) din directivă „corespunde, în esență, articolului 3 din CEDO”²⁷, legiuitorul Uniunii a limitat totuși domeniul de aplicare al acestuia la tratamentele „aplicate unui solicitant în țara sa de origine”²⁸, ceea ce implică responsabilitatea directă sau indirectă a autorităților publice ale acestei țări. Sistemul de protecție internațională și în special statutul conferit prin protecție subsidiară instituie, așadar, chiar un mecanism de protecție care se vrea propriu și specific²⁹, distinct de obligațiile care revin statelor contractante în temeiul articolului 3 din CEDO.

21 — Directiva 2004/83, ca și Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951, pornește de la principiul că statele membre gazdă pot acorda, în conformitate cu dreptul lor național, o protecție națională însoțită de drepturi care permit persoanelor excluse de la statutul de refugiat în temeiul articolului 12 alineatul (2) din directiva menționată să locuiască pe teritoriul statului membru în cauză.

22 — A se vedea nota președinției Consiliului Uniunii Europene către Comitetul strategic pentru imigrație, frontiere și azil din 25 septembrie 2002 (12148/02, p. 6).

23 — Denumită în continuare „Curtea Europeană a Drepturilor Omului”.

24 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 2 mai 1997, *Recueil des arrêts et décisions*, 1997-III. În această cauză, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că punerea în executare a deciziei de expulzare a unei persoane care suferă de SIDA ar constitui, în cazul întoarcerii în țara sa de origine, o încălcare a articolului 3 din CEDO în măsura în care acesta ar fi expus unui risc real de a muri în împrejurări deosebit de dureroase. În hotărâre, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a ținut seama de faptul că persoana în cauză se afla într-un stadiu avansat al bolii și că retragerea bruscă a îngrijirilor medicale obținute în statul gazdă coroborată cu lipsa unui tratament adecvat în țara sa de origine, precum și cu lipsa oricărei forme de susținere morală și de asistență socială ar grăbi moartea persoanei în cauză și ar supune-o unor suferințe fizice și psihice acute (§ 42, 51-54). Curtea Europeană a Drepturilor Omului a declarat astfel că își rezervă o flexibilitate suficientă pentru a examina aplicarea articolului 3 din CEDO în situațiile în care riscul ca persoana în cauză să fie supusă unor tratamente interzise în țara de destinație provine din factori care nu pot angaja, nici direct, nici indirect, răspunderea autorităților publice ale acestei țări sau care, priviți izolat, nu încalcă în sine standardele prevăzute de acest articol. Într-o astfel de ipoteză, ținând seama de considerații umanitare apreciate ca imperative, statele contractante nu pot pune, așadar, în executare decizia lor de expulzare, cu riscul de a-și angaja răspunderea în temeiul articolului 3 din CEDO.

25 — Sublinierea noastră.

26 — C-465/07, EU:C:2009:94.

27 — *Ibidem*, punctul 28.

28 — McAdam, J., „The Qualification Directive: An Overview”, *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nimègue, 2007, p. 19.

29 — A se vedea în această privință Hotărârea Diakité (EU:C:2014:39, punctul 24).

84. Având în vedere aceste elemente, considerăm deci că resortisantul unei țări terțe care suferă de o boală gravă și care, în cazul în care ar fi trimis în țara de origine, ar fi supus unui risc real de a suferi un tratament inuman sau degradant ca urmare a lipsei unui tratament medical adecvat în țara sa nu poate fi considerat o „persoană care poate beneficia de protecție subsidiară” în sensul articolului 2 litera (e) din Directiva 2004/83.

85. În consecință, o cerere întemeiată pe articolul 9 ter din Legea din 15 decembrie 1980 și care privește acordarea unui permis de ședere pentru motive medicale nu se poate încadra în domeniul de aplicare al Directivei 2004/83.

86. Ea nu poate intra nici în domeniul de aplicare al celorlalte două texte care stau la baza sistemului european comun de azil, și anume Directivele 2003/9 și 2005/85.

87. În acest sens, condițiile materiale de primire prevăzute de legiuitorul Uniunii în cadrul Directivei 2003/9 se adresează, potrivit articolului 3 din această directivă, solicitanților de azil sau, în cazul în care statul membru decide astfel, solicitanților unei alte forme de protecție.

88. În același mod, garanțiile procedurale recunoscute de legiuitorul Uniunii în cadrul Directivei 2005/85 privesc, potrivit articolului 3 din această directivă, cererile de azil, precum și deciziile de retragere a statutului de refugiat și, în cazul în care statul membru decide astfel, orice altă cerere pentru acordarea unei alte forme de protecție internațională.

89. Or, din elementele din dosar reiese că Regatul Belgiei nu a înțeles să garanteze aplicarea acestor texte persoanelor care introduc o cerere întemeiată pe articolul 9 ter din Legea din 15 decembrie 1980.

90. Considerăm, așadar, că garanțiile de ordin procedural și avantajele sociale stabilite de legiuitorul Uniunii în cadrul Directivelor 2003/9, 2004/83 și 2005/85 nu sunt aplicabile unei situații precum cea în discuție în prezenta cauză.

91. Având în vedere aceste elemente, apreciem, în consecință, că Directivele 2003/9, 2004/83 și 2005/85 trebuie interpretate în sensul că garanțiile de ordin procedural și avantajele sociale stabilite în acest cadru de legiuitorul Uniunii nu sunt aplicabile unei cereri de permis de ședere pentru motive medicale întemeiate pe articolul 9 ter din Legea din 15 decembrie 1980.

B – Cu privire la a doua întrebare

92. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, Curții să aprecieze compatibilitatea unei reglementări naționale care, pe de o parte, exclude existența unei căi de atac suspensive de plin drept a deciziei de îndepărtare în ceea ce privește deciziile de respingere a unui permis de ședere pentru motive medicale și, pe de altă parte, limitează acoperirea nevoilor de bază ale persoanei în cauză doar la ajutorul medical de urgență pe toată durata procedurii contencioase prin prisma drepturilor fundamentale consacrate de cartă și a obligațiilor care revin statelor membre în temeiul Directivelor 2003/9, 2004/83 și 2005/85.

1. Observații introductive

93. Cu titlu introductiv, trebuie să se precizeze că întrebarea adresată Curții de instanța de trimitere impune să se țină seama de alte norme de drept decât cele vizate în mod expres în decizia de trimitere³⁰.

94. Astfel, *cour du travail de Bruxelles* centrează această a doua întrebare pe drepturile și garanțiile procedurale acordate solicitantului unei protecții internaționale prin Directivele 2003/9, 2004/83 și 2005/85, precum și prin cartă, în special cerințele întemeiate pe articolele 1-4 din aceasta, care consacră principiul demnității umane, precum și dreptul la viață, la integritate fizică și de a nu fi supus tratamentelor inumane sau degradante, pe articolul 19 alineatul (2), care stabilește principiul nereturnării, pe articolele 20 și 21, care constituie temeiurile principiilor egalității și nediscriminării, și, în sfârșit, pe articolul 47, care garantează dreptul la o cale de atac eficientă.

95. Or, pentru motivele pe care tocmai le-am prezentat, trebuie să se excludă aplicarea textelor care constituie temeiul sistemului european comun de azil unei situații precum cea în discuție în cauza principală. În consecință, nu este necesar, credem noi, să se examineze întrebarea adresată de instanța de trimitere ținând seama de Directivele 2003/9, 2004/83 și 2005/85.

96. În schimb, trebuie să se evoce, în opinia noastră, normele de procedură aplicabile returnării resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală stabilite în cadrul Directivei 2008/115. Astfel, potrivit articolelor 1 și 13, aceasta are drept obiectiv să stabilească standarde și proceduri comune tuturor statelor membre în ceea ce privește printre altele căile de atac introduse împotriva unei decizii de returnare și precizează, în capitolul III, drepturile și garanțiile procedurale care trebuie să fie acordate în acest cadru resortisantului țării terțe aflat în situație de ședere ilegală.

97. Or, este cert în prezenta cauză că, pe toată durata procedurii inițiate în fața *Conseil du contentieux des étrangers*, autoritățile naționale competente consideră șederea domnului Abdida ca fiind ilegală. Prin urmare, acesta intră în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115, astfel cum este stabilit de articolul 2 din această directivă.

98. În plus, considerăm că decizia prin care autoritățile naționale au respins cererea de permis de ședere formulată de persoana în cauză și au dispus, în conformitate cu articolul 7 din Legea din 15 decembrie 1980, îndepărtarea sa de pe teritoriu constituie o „decizie de returnare” în sensul articolului 3 punctul 4 din directiva menționată³¹. Astfel, prin această decizie, autoritățile belgiene au declarat șederea domnului Abdida pe teritoriul belgian ca fiind ilegală și au stabilit împotriva sa o obligație de returnare. Această decizie nu constituie nimic altceva decât punerea în aplicare a articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115, care prevede ca statele membre să emită o decizie de returnare împotriva oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor.

30 — Amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii de cooperare cu instanțele naționale, instituită prin articolul 267 TFUE, este de competența Curții să ofere instanței de trimitere un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea poate lua în considerare norme de drept al Uniunii la care instanța națională nu a făcut trimitere în întrebările sale preliminare în măsura în care aceste norme sunt necesare pentru examinarea litigiului principal [a se vedea printre altele Hotărârea *Banco Bilbao Vizcaya Argentaria* (C-157/10, EU:C:2011:813, punctele 18-20 și jurisprudența citată)].

31 — Potrivit acestei dispoziții, o „decizie de returnare” înseamnă „decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară prin care șederea unui resortisant al unei țări terțe este stabilită sau declarată ca fiind ilegală și prin care se impune sau se stabilește obligația de returnare”.

99. Într-o asemenea situație, reglementată de dreptul Uniunii, statele membre sunt, așadar, obligate, în conformitate cu articolul 51 alineatul (1) din cartă, să aplice drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii. Astfel cum a arătat Curtea în Hotărârile Åkerberg Fransson³² și Pfleger și alții³³, aplicabilitatea dreptului Uniunii o implică în asemenea împrejurări pe cea a drepturilor fundamentale garantate de cartă.

100. Prin urmare, ținând seama, pe de o parte, de prevederile Directivei 2008/115 și, pe de altă parte, de drepturile fundamentale proclamate în cadrul cartei, trebuie să se examineze dacă, în împrejurări precum cele în discuție în cauza principală, lipsa unei căi de atac care să suspende executarea îndepărtării și lipsa unei acoperiri a nevoilor de bază, altele decât cele medicale, ale persoanei în cauză respectă drepturile recunoscute acesteia din urmă în Uniune.

2. Interpretarea noastră

a) În ceea ce privește existența unei căi de atac suspensive de plin drept

101. Articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115, intitulat „Căi de atac”, acordă resortisantului în cauză posibilitatea unei căi de atac efective împotriva deciziilor referitoare la returnare.

102. Potrivit alineatului (2) al acestei dispoziții, autoritățile naționale competente pot suspenda temporar în acest caz executarea deciziei atacate. Într-o asemenea ipoteză, această suspendare implică, potrivit articolului 9 din această directivă, amânarea îndepărtării.

103. Se impune constatarea că, contrar propunerii de directivă pe care Comisia o formulase, această dispoziție nu obligă statele membre să prevadă o cale de atac suspensivă atunci când aceasta este introdusă împotriva unei decizii de returnare³⁴, fiind vorba despre o simplă facultate.

104. În împrejurări precum cele din litigiul principal, considerăm totuși că finalitatea Directivei 2008/115, precum și respectarea drepturilor fundamentale, în special cerințele întemeiate pe articolele 1, 2, 3 și 4, pe articolul 19 alineatul (2) și pe articolul 47 din cartă, impun ca persoana în cauză să dispună de o cale de atac suspensivă de plin drept împotriva executării îndepărtării.

105. Astfel, finalitatea articolului 13 din Directiva 2008/115 se deduce în mod clar din principiul director exprimat de legiuitorul Uniunii la articolul 1 din această directivă, care urmărește să garanteze, cu respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor în cauză, o protecție eficientă a intereselor acestora și în special o repatriere în condiții umane și demne³⁵.

106. Finalitatea acestei dispoziții poate fi, așadar, interpretată numai în conformitate și în concordanță cu drepturile garantate la articolele 1-4 din cartă, care garantează respectarea demnității umane, precum și dreptul la viață și la integritatea persoanei și interzic tratamentele inumane și degradante. Ea trebuie interpretată de asemenea în conformitate cu principiul nereturnării prevăzut la articolul 19

32 — C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 21.

33 — C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 34.

34 — A se vedea articolul 12 alineatul (2) din Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, COM(2005) 391 final, din 1 septembrie 2005 (denumită în continuare „propunerea de directivă”), care avea următorul cuprins: „Această cale de atac are efect *suspensiv* sau conferă resortisantului unei țări terțe dreptul de a solicita suspendarea executării deciziei de returnare sau de îndepărtare, caz în care executarea deciziei menționate este amânată până când aceasta va fi confirmată sau nu va mai putea face obiectul unei căi de atac suspensive” (sublinierea noastră).

35 — A se vedea de asemenea considerentele (2) și (11) ale directivei menționate.

alineatul (2) din cartă. În sfârșit, ea trebuie să asigure respectarea principiilor egalității și nediscriminării, consacrate la articolele 20 și 21 din același text, și să garanteze dreptul la o cale de atac eficientă, consacrat la articolul 47 din cartă menționată. Aceste trimiteri sunt astfel cuprinse în mod obligatoriu în trimerile la drepturile fundamentale incluse la articolul 1 din Directiva 2008/115.

107. În consecință, articolul 13 din această directivă – și, mai general, dispozițiile care se referă în special la garanțiile procedurale de care resortisanții în cauză se pot prevala în cadrul acțiunii lor – nu poate fi aplicat concret și în conformitate cu aceste texte decât în cazul în care asigură respectarea acestor valori.

108. Or, efectivitatea căii de atac vizate la articolul 13 alineatul (1) din directiva menționată și consacrate la articolul 47 din cartă implică, în opinia noastră, faptul ca, într-o situație precum cea în discuție în cauza principală, în care executarea deciziei de returnare poate supune persoana în cauză unui risc de tratament inuman sau degradant contrar articolului 4 din cartă, această cale de atac să fie suspensivă de plin drept.

109. În primul rând, într-o astfel de situație, statul membru este obligat să respecte principiul nereturnării în conformitate cu obligațiile care îi revin în temeiul articolului 5 din Directiva 2008/115 și al articolului 19 alineatul (2) din cartă, care prevede, amintim, că „[n]imeni nu poate fi strămutat, expulzat sau extrădat către un stat unde există un risc serios de a fi supus pedepsei cu moartea, torturii sau altor pedepse sau tratamente inumane sau degradante”. Respectarea unei asemenea prevederi impune, în consecință, ca executarea deciziei de returnare să fie suspendată automat atât timp cât autoritatea națională competentă examinează legalitatea acestei decizii, precum și motivele invocate de persoana în cauză în ceea ce privește existența unui risc de tratament contrar articolului 4 din cartă.

110. În al doilea rând, Curtea Europeană a Drepturilor Omului statuează că dreptul la o cale de atac efectivă consacrat la articolul 13 din CEDO necesită ca străinul împotriva căruia a fost dispusă decizia de expulzare să aibă la îndemână o cale de atac suspensivă de plin drept atunci când susține un „motiv solid” potrivit căruia îndepărtarea sa l-ar expune unui risc de tratament inuman sau degradant contrar articolului 3 din CEDO³⁶. Astfel, Curtea consideră că, într-o astfel de situație, executarea îndepărtării a cărei legalitate este contestată poate determina un prejudiciu ireversibil a căruia realizare trebuie prevenită prin suspendarea executării acesteia. Or, Curtea Europeană a Drepturilor Omului consideră că un străin care suferă de o boală gravă și care nu poate fi îngrijit în țara sa de origine susține un astfel de motiv. Pe de altă parte, ea apreciază că efectivitatea căii de atac implică și cerințe de calitate și de celeritate³⁷.

111. Regatul Belgiei a fost condamnat în temeiul acestei jurisprudențe într-o hotărâre din 27 februarie 2014³⁸. Această cauză privea o resortisantă nigeriană, care suferea de SIDA și împotriva căreia autoritățile adoptaseră o decizie de îndepărtare. Aceasta susținea că îndepărtarea sa către țara de origine ar fi expus-o unor tratamente contrare articolului 3 din CEDO și reproșa lipsa unei căi de atac efective în sensul articolului 13 din această convenție.

112. După ce a examinat normele de procedură aplicabile, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, pentru a garanta respectarea articolului 13 coroborat cu articolul 3 din CEDO, nu erau suficiente căile de atac disponibile împotriva unei decizii de îndepărtare adoptate în urma respingerii unei cereri de permis de ședere întemeiate pe articolul 9 ter din Legea din 15 decembrie 1980.

36 — A se vedea principiile generale referitoare la efectivitatea acțiunilor și a garanțiilor care trebuie furnizate de statele contractante în cazul expulzării unui străin în temeiul articolului 13 coroborat cu articolul 3 din CEDO, rezumate în Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului M.S.S împotriva Belgiei și a Greciei [GC], nr. 30696/09, § 286-293, CEDO 2011, precum și în Hotărârile I.M. împotriva Franței, nr. 9152/09, § 127-135, CEDO 2012, și De Souza Ribeiro împotriva Franței [GC], nr. 22689/07, § 77-83, CEDO 2012.

37 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea I.M. împotriva Franței, citată anterior, § 132-134 și jurisprudența citată.

38 — S.J. împotriva Belgiei, nr. 70055/10, 27 februarie 2014. Această hotărâre face obiectul unei trimiteri în Marea Cameră.

113. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat mai întâi că, în conformitate cu legislația națională aplicabilă, o astfel de cale de atac nu suspendă executarea îndepărtării³⁹.

114. În continuare, aceasta a trecut în revistă procedurile specifice stabilite în cadrul articolelor 39/82-39/85 din Legea din 15 decembrie 1980 și care vizau suspendarea executării îndepărtării.

115. Prima combinație de acțiuni constă în introducerea, în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei, a unei acțiuni în anulare, precum și a unei cereri de suspendare obișnuite însoțite, în momentul în care persoana în cauză face obiectul unei măsuri de constrângere, de o cerere de măsuri provizorii în condiții de extremă urgență. Cea de a doua combinație constă în introducerea unei cereri de suspendare în condiții de extremă urgență care necesită existența unei măsuri privative de libertate împotriva persoanei în cauză⁴⁰.

116. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat aceste proceduri „operațional[e] cu dificultate” și „prea complex[e]” pentru a îndeplini cerințele de disponibilitate și de accesibilitate ale căilor de atac necesare în temeiul articolului 13 coroborat cu articolul 3 din CEDO⁴¹.

117. Ea a arătat mai întâi că sistemul menționat are drept efect obligarea persoanei în cauză, care face obiectul unei măsuri de îndepărtare și care susține că există urgență în solicitarea suspendării executării unei măsuri, la introducerea unei acțiuni conservatorii, în speță o cerere de suspendare obișnuită. În opinia Curții Europene a Drepturilor Omului, calea de atac amintită, care nu are efect suspensiv, trebuie să fie introdusă, așadar, doar în scopul de a prezerva dreptul persoanei în cauză de a putea acționa de urgență atunci când adevărata urgență, și anume existența unei măsuri de constrângere, se realizează. În ipoteza în care persoana în cauză nu ar fi inițiat această cale de atac conservatorie la începutul procedurii, iar urgența ar trebui să se concretizeze ulterior, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat, în consecință, că persoana în cauză ar fi astfel definitiv privată de posibilitatea de a solicita suspendarea măsurii de îndepărtare⁴². În ceea ce privește normele care guvernează cererile de suspendare introduse în extremă urgență, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a adăugat că acestea „oblig[ă] persoanele în cauză, care se află deja într-o poziție vulnerabilă, să acționeze tot *in extremis* la data executării silite a măsurii”⁴³.

118. În urma acestor constatări, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a concluzionat că persoana în cauză nu avusese la dispoziție o cale de atac efectivă, dat fiind că aceasta nu era suspensivă și nu permitea o examinare efectivă a motivelor întemeiate pe încălcarea articolului 3 din CEDO⁴⁴.

119. În prezenta cauză și în special în urma observațiilor depuse în cadrul ședinței, guvernul belgian a descris o procedură care ni se pare efectiv complexă din punct de vedere practic în fața urgenței și a gravității situației și puțin accesibilă migranților cărora li se adresează⁴⁵. Astfel, efectivitatea unei căi de atac trebuie apreciată de la caz la caz și în funcție de contextul în care se înscrie. Or, trebuie să se țină seama de precaritatea psihologică în care se pot afla migranții și de dificultățile pe care le pot întâlni, din cauza limbii lor de exemplu, pentru a cunoaște procedurile pe care trebuie să le inițieze imediat anterior îndepărtării lor de pe un teritoriu, numeroși fiind cei care nu au mijloacele de a dispune, în acest stadiu, de o asistență judiciară.

39 — § 95.

40 — § 96 și 97.

41 — § 103.

42 — *Idem*.

43 — § 104.

44 — § 106.

45 — Facem trimitere la prezentarea articolelor 39/82-39/85 din Legea din 15 decembrie 1980, care figurează la punctele 44-47 din prezentele concluzii.

120. În ședință, guvernul belgian s-a apărat în ceea ce privește lipsa unei căi de atac suspensive de plin drept susținând faptul că, în practică, introducerea unei acțiuni în anulare la Conseil du contentieux des étrangers conduce la o suspendare de fapt a executării deciziei de îndepărtare, autoritățile naționale belgiene tolerând șederea ilegală a persoanei în cauză pe teritoriul lor în timpul procedurii.

121. Deși o astfel de situație este, în practică, identică cu cea în care calea de atac ar suspenda în mod expres executarea îndepărtării, ea prezintă totuși numeroase inconveniente.

122. În primul rând, în pofida acestei suspendări de fapt, persoana în cauză nu este protejată oficial împotriva unei îndepărtări silite în măsura în care, în conformitate cu articolul 74/14 alineatele 1 și 2 din Legea din 15 decembrie 1980, această protecție este acordată numai în termenul de 30 de zile acordat pentru plecare voluntară. Or, acest termen expiră repede, iar autoritățile naționale competente pot executa astfel oficial decizia de îndepărtare în orice moment. Aceasta ridică dificultăți majore în special într-o situație precum cea în discuție în cauza principală, în care executarea deciziei de returnare poate supune persoana în cauză unui risc de tratament inuman sau degradant contrar articolului 4 din cartă.

123. În al doilea rând, în pofida toleranței de fapt de care fac dovadă autoritățile, persoana în cauză poate face în continuare obiectul unei sancțiuni penale ca urmare a șederii sale ilegale pe teritoriu. Ea nu este, așadar, protejată oficial împotriva unei eventuale arestări.

124. În al treilea rând, în măsura în care îndepărtarea este suspendată în mod neoficial, această suspendare nu este însoțită de drepturi aferente și în special de garanțiile de ordin economic și social pe care legiuitorul le recunoaște la articolul 14 din Directiva 2008/115 resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală a căror îndepărtare este amânată oficial. Acest lucru ridică o altă dificultate, în special într-o situație precum cea în discuție în cauza principală, în care măsura de îndepărtare privește o persoană grav bolnavă, care ar trebui să poată beneficia, ca orice alt resortisant al unei țări terțe a cărui îndepărtare a fost amânată în mod oficial, de acoperirea nevoilor speciale pe care le impune starea sa de sănătate.

125. În al patrulea rând, nu putem să nu ținem seama de termenele deosebit de lungi ale procedurii în discuție, aceasta fiind inițiată la 7 iulie 2011. Dincolo de inconveniente legate de incertitudinile care însoțesc statutul juridic al persoanei în cauză, situația sa materială extrem de îngrijorătoare, precum și gravitatea motivelor pe care aceasta din urmă le invocă în fața instanței, ne putem întreba dacă, ținând seama de durata sa, o astfel de procedură este adecvată și oferă toate garanțiile care trebuie să însoțească introducerea unei căi de atac efective.

126. În considerarea acestor elemente și într-o situație precum cea în discuție în cauza principală, în care executarea deciziei de returnare poate supune persoana în cauză unui risc de tratament inuman sau degradant contrar articolului 4 din cartă, avem sentimentul că persoana în cauză nu beneficiază de drepturile recunoscute de această cartă și în special de dreptul de a beneficia de o cale de atac efectivă în sensul articolului 47 din cartă menționată.

127. Având în vedere toate aceste considerații, apreciem, în consecință, că articolul 13 alineatele (1) și (2) din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că se opune unei norme de procedură națională care exclude existența unei căi de atac suspensive de plin drept atunci când această cale de atac este introdusă împotriva unei decizii de returnare a cărei executare poate expune persoana în cauză unui risc de tratament inuman sau degradant contrar articolului 4 din cartă, ținând seama de starea de sănătate a acesteia din urmă.

b) În ceea ce privește acoperirea nevoilor de bază, altele decât cele medicale, ale persoanei în cauză

128. Articolul 14 din Directiva 2008/115 coroborat cu considerentul (12) al acestei directive prevede garanțiile de ordin economic și social de care „resortisanți[i] țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, dar care nu pot face încă obiectul unei îndepărtări” se pot prevala „în așteptarea returnării”. Astfel, în termenul de plecare voluntară și în perioadele în care îndepărtarea a fost amânată, statele membre trebuie să vegheze la menținerea unității familiale, precum și la asigurarea îngrijirii medicale de urgență și a tratamentului de bază al bolii. De asemenea, ele trebuie să se asigure că minorii au acces la un sistem de învățământ de bază și că nevoile speciale ale persoanelor vulnerabile sunt luate în considerare. Această dispoziție face trimitere la articolul 5 din Directiva 2008/115, care impune ca statele membre să acorde atenția cuvenită situației medicale, familiale și sociale a persoanei în cauză și în special stării de sănătate a acesteia atunci când pun în aplicare această directivă.

129. Deși legiuitorul Uniunii și-a exprimat în considerentul (12) al directivei menționate intenția de a „aborda situația” acestor migranți, obiectivul amintit este, în opinia noastră, atins doar în parte, și aceasta pentru motivele prezentate în continuare.

130. În primul rând, dacă ne limităm la dispozițiile articolului 14 alineatul (1) din Directiva 2008/115, constatăm că domnul Abdida nu poate să intre în domeniul de aplicare al acestei dispoziții și să beneficieze deci de garanțiile prevăzute de dispoziția menționată. Astfel, termenul de 30 de zile care i-a fost acordat în scopul unei plecări voluntare a expirat, iar măsura de îndepărtare adoptată împotriva sa nu a fost amânată oficial.

131. Acest text nu recunoaște, așadar, în mod expres garanții într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, în care îndepărtarea persoanei în cauză a suspendat *de facto* procedura contencioasă⁴⁶.

132. În al doilea rând, subliniem că garanțiile prevăzute de legiuitorul Uniunii în dispoziția menționată nu acoperă ansamblul drepturilor și în special drepturile care ni se par cele mai importante în momentul în care persoana în cauză nu mai dispune în mod necesar de surse de venituri și trebuie îndepărtată de pe teritoriu, și anume posibilitatea de a se hrăni, de a se îmbrăca și de a se caza.

133. Deși unitatea familiei trebuie menținută, educația de bază a minorilor garantată, îngrijirile medicale de urgență și tratamentul „de bază al bolii” asigurate, iar nevoile speciale ale persoanelor vulnerabile luate în considerare, articolul 14 alineatul (1) din această directivă nu obligă în mod expres statele membre să acopere alte nevoi de bază decât cele medicale ale persoanei în cauză.

134. Directiva 2008/115 nu efectuează, așadar, o armonizare, chiar și minimă, a normelor care guvernează acoperirea de către statele membre a nevoilor de bază ale acestor migranți. Această directivă se deosebește deci foarte clar de Directiva 2003/9, în care legiuitorul Uniunii a înțeles să oblige statele membre să garanteze condiții minime de primire solicitanților de azil în așteptarea unei decizii, care să acopere ansamblul nevoilor lor fundamentale.

135. Această constatare poate fi formulată pe baza unei simple lecturi a considerentului (12) al Directivei 2008/115. Astfel, potrivit acestui considerent, legiuitorul Uniunii precizează că „[c]ondițiile de bază de subzistență [ale resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, dar care nu pot face încă obiectul unei îndepărtări] *ar trebui definite în conformitate cu legislația națională*”⁴⁷. Utilizarea condiționalului și în special alegerea verbului „a defini” demonstrează în mod evident

46 — În cadrul lucrărilor pregătitoare ale directivei, Parlamentul European formulase totuși o propunere în acest sens. A se vedea amendamentul 53 adus articolului 13 alineatul (1) din Raportul Parlamentului European privind propunerea de directivă (A6-0339/2007).

47 — Sublinierea noastră.

intenția legiuitorului Uniunii de a acorda statelor membre o largă marjă de apreciere în ceea ce privește natura nevoilor pe care acestea din urmă înțeleg să le satisfacă (chiar dacă, în opinia noastră, definirea nevoilor de bază se impune prin ea însăși). Pe de altă parte, legiuitorul Uniunii nu face nicio altă mențiune în restul textului acestei directive în ceea ce privește satisfacerea acestor nevoi.

136. Această redactare se distinge de cea propusă de Comisie în cadrul propunerii sale de directivă, în care milita pentru o aliniere a garanțiilor care trebuie acordate migranților aflați în situație de ședere ilegală la cele prevăzute în cadrul Directivei 2003/9.

137. Considerentul (8) al propunerii de directivă avea astfel următorul cuprins:

„Ar trebui să se țină seama de situația persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, dar care nu pot face (încă) obiectul unei îndepărtări. *Trebuie să se stabilească standarde minime aplicabile condițiilor de ședere ale acestor persoane, făcând trimitere la dispozițiile Directivei 2003/9/CE a Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre.*”⁴⁸

138. La articolul 13 din propunerea de directivă, referitor la „[g]aranții în așteptarea returnării”, Comisia se referise, așadar, în mod expres la capitolele II și IV din Directiva 2003/9, care prevăd în termeni mult mai concreți și precizi condițiile materiale de primire pe care statele membre trebuie să le asigure solicitanților de azil în așteptarea unei decizii pentru a le garanta, pe de o parte, un nivel de trai demn și adecvat și, pe de altă parte, pentru a le asigura condiții de viață comparabile în toate statele membre⁴⁹. Această dispoziție era redactată după cum urmează:

„Statele membre se asigură că condițiile de ședere a resortisanților țărilor terțe pentru care executarea unei decizii de returnare a fost amânată sau care nu pot fi îndepărtați pentru motivele prevăzute la articolul 8 din prezenta directivă *nu sunt mai puțin favorabile decât ceea ce este prevăzut la articolele 7-10, la articolul 15 și la articolele 17-20 din Directiva [2003/9].*”⁵⁰

139. Cu ocazia negocierilor, aceste propuneri de text au fost abandonate și în special orice trimitere expresă la regimul acordat solicitanților de azil prin Directiva 2003/9. Deși noul articolul 14 din Directiva 2008/115 reia în parte anumite garanții prevăzute de Directiva 2003/9, el omite totuși anumite elemente fundamentale din aceasta și în special garantarea unui nivel de trai demn și adecvat.

140. În sfârșit, în ultimul rând, articolul 14 din Directiva 2008/115 este redactat așa încât este dificil să se aprecieze întinderea, forma și nivelul minim al prestațiilor care trebuie acordate persoanei în cauză.

141. Acest articol nu precizează astfel ce dispoziții sunt obligate să adopte statele membre pentru a prezerva unitatea familiei și ce tip de îngrijiri trebuie acordate persoanelor celor mai vulnerabile pentru a răspunde nevoilor lor speciale. În același mod, anumite expresii precum cele privind „tratamentul de bază al bolii” sunt suficient de largi pentru a îmbrăca diverse interpretări și a avea o întindere cu geometrie variabilă în funcție de statele membre.

48 — Sublinierea noastră.

49 — Considerentele (7) și (8) ale Directivei 2003/9.

50 — Sublinierea noastră. Observăm totuși că Comisia nu s-a referit în mod expres la articolele 13 și 14 din Directiva 2003/9, care garantează solicitanților de azil condiții materiale de primire care să le asigure un nivel de trai adecvat, precum și subzistența. Articolul 13 alineatul (2) din această directivă obligă astfel statele membre să prevadă condiții de primire (un ajutor material sau financiar) pentru a „garanta un nivel de trai adecvat pentru sănătatea solicitanților [de azil] și pentru a le asigura subzistența”. În ceea ce privește articolul 14, el prevede că, „[a]tunci când cazarea se acordă în natură, aceasta trebuie [să ia forma unor] centre de cazare oferind un nivel de trai adecvat” sau a unor „case, apartamente, hoteluri private sau alte localuri adaptate pentru cazarea solicitanților”.

142. Având în vedere aceste elemente și contrar obiectivului afișat de legiuitorul Uniunii în considerentul (12) al Directivei 2008/115, situația acestor „resortisanți[...] [ai] țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, dar care nu pot face încă obiectul unei îndepărtări” nu poate fi considerată ca fiind „abord[ată]”.

143. În cadrul propunerii sale de rezoluție privind reducerea inegalităților în ceea ce privește sănătatea în Uniunea Europeană⁵¹, Parlamentul a constatat de altfel că accesul echitabil la serviciile de sănătate consacrate la articolul 35 din cartă nu este garantat în practică sau în legea pentru persoanele fără permis de ședere. În consecință, acesta a chemat statele membre să vegheze ca migranții fără documente să poată beneficia – și să beneficieze efectiv – de un acces echitabil la îngrijiri de sănătate și le-a invitat să reflecteze cu privire la viabilitatea finanțelor publice în materie de îngrijiri acordate populațiilor migrante aflate în situație de ședere ilegală, prin definirea unei oferte de îngrijiri de bază întemeiate pe principii comune astfel cum prevede legislația națională.

144. Dincolo de constatarea efectuată de Parlament, prezenta cauză evidențiază o altă realitate, cea a situației juridice și materiale concrete în care se află migranții aflați în așteptarea îndepărtării.

145. Cum își asigură în mod concret domnul Abdida, care se află într-o stare de sănătate critică, nevoile sale de bază de la introducerea căii sale de atac la Conseil du contentieux des étrangers, la 7 iulie 2011, cu alte cuvinte, de 3 ani?

146. Acesta se află în situație de ședere ilegală pe teritoriul belgian începând cu 29 iunie 2011, dată la care autoritățile i-au notificat obligația de a părăsi teritoriul și l-au radiat din registrul străinilor. Și totuși, prezența acestuia pe teritoriu este tolerată *de facto* de autorități în perioada în care acestea se pronunță cu privire la legalitatea deciziei contestate. Or, astfel cum am văzut, această procedură este îndelungată, și timp de mai multe luni, chiar câțiva ani, persoana în cauză rămâne nu numai în incertitudine în ceea ce privește eventuala sa îndepărtare, dar nu este nici protejată împotriva unei eventuale arestări, șederea sa ilegală putând face obiectul unei sancțiuni penale.

147. Acest statut determină în mod evident gradul său de acces la un loc de muncă, la o locuință și la prestații sociale și medicale, care este în speță cvasinul. Domnul Abdida este exclus de pe piața legală a muncii, ceea ce implică o lipsă a veniturilor pentru a-și asigura nevoile și în special pentru a se hrăni, pentru a se îmbrăca și pentru a se caza. El se confruntă în mod cert cu mari dificultăți pentru a avea acces la o locuință, închirierea unei locuințe unui migrant aflat în situație de ședere ilegală putând fi, pe de altă parte, pedepsibilă. În plus, nu poate avea acces decât parțial la ajutor social, întrucât acesta este, potrivit legislației naționale aplicabile, limitat la acordarea unui ajutor medical de urgență.

148. Această stare de fapt este în mod evident de natură să plaseze persoana în cauză într-o situație de sărăcie și afectează în mod direct respectarea drepturilor sale fundamentale. În jurisprudența sa constantă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului consideră de altfel că veniturile insuficiente pot, în anumite împrejurări speciale, determina un risc pentru viața și integritatea psihică a individului, precum și un risc de tratament inuman sau degradant, contrare articolelor 2 și 3 din CEDO⁵².

51 — Raportul din 8 februarie 2011 privind reducerea inegalităților în ceea ce privește sănătatea în Uniunea Europeană [2010/2089(INI)]; a se vedea printre altele considerentul AD și punctul 5.

52 — A se vedea, în ceea ce privește articolul 2 din CEDO, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Kutepov și Anikeyenko împotriva Rusiei, nr. 68029/01, § 62, 25 octombrie 2005, și Hotărârea Huc împotriva României și a Germaniei (dec.), nr. 7269/05, § 59, 1 decembrie 2009, precum și, în ceea ce privește articolul 3 din CEDO, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Larioshina împotriva Rusiei (dec.), nr. 56869/00, 23 aprilie 2002, și Hotărârea Budina împotriva Rusiei (dec.), nr. 45603/05, 18 iunie 2009.

149. Dacă ne limităm la textul articolului 14 din Directiva 2008/115, nu considerăm că este coerent ca statele membre să fie obligate să furnizeze un ajutor medical de urgență în cazul în care, în împrejurări precum cele în discuție în cauza principală, nu există o acoperire a nevoilor de bază ale persoanei în cauză. În același mod, nu este coerent, în opinia noastră, ca statele membre să fie obligate să garanteze unitatea familiei sau chiar educația de bază a copiilor fără ca acest lucru să implice o obligație de a asigura subzistența acestor indivizi și de a le asigura condiții de viață umane și demne.

150. Nu considerăm nici că este just și echitabil ca resortisantul unei țări terțe a cărui ședere pe teritoriul este tolerată în fapt până la examinarea căii sale de atac să fie tratat într-un mod mai puțin favorabil decât cel luat în custodie publică în temeiul articolului 15 din Directiva 2008/115. Deși acesta din urmă este privat efectiv de libertatea sa de mișcare, și aceasta ținând seama de comportamentul său, este cazat totuși într-un centru specializat de cazare care acoperă, în principiu, toate nevoile sale de bază, inclusiv o asistență juridică, precum și îngrijiri sociale și medicale, și aceasta o perioadă de până la 18 luni. Or, se impune constatarea că, într-o situație precum cea în discuție în cauza principală, în care persoana în cauză rămâne de asemenea „în așteptarea îndepărtării”, acoperirea acestor nevoi nu este asigurată.

151. Nu credem nici că este coerent să se impună statelor membre să asigure efectivitatea unei căi de atac și, în special, să prevadă o cale de atac suspensivă de plin drept împotriva deciziei de îndepărtare în cazul în care migrantul, până la pronunțarea deciziei de către instanță, nu se poate hrăni, caza și îmbrăca în mod demn.

152. În sfârșit, nu trebuie să se piardă din vedere că lipsa acoperirii nevoilor de bază ale migrantilor accentuează marginalizarea acestora. Or, a priva un resortisant al unei țări terțe în așteptarea îndepărtării, pentru o perioadă atât de lungă după introducerea acțiunii sale, de acoperirea nevoilor sale de bază riscă să îl determine să părăsească teritoriul statului gazdă pentru a se deplasa în alt stat membru, alimentând astfel mișcările secundare de migranți aflați în situație ilegală și, în consecință, imigrația clandestină chiar în interiorul frontierelor Uniunii. Această situație îl poate stimula de asemenea să se regăsească nu în ilegalitate sau în clandestinitate – întrucât se află deja într-o astfel de situație –, ci în criminalitate, și aceasta pentru a-și asigura nevoile. În mod evident, asemenea consecințe se îndepărtează de obiectivul afișat de legiuitorul Uniunii în considerentul (4) al Directivei 2008/115, potrivit căruia este necesară „stabilirea unor norme clare, transparente și echitabile care să asigure o politică de returnare eficientă, ca element necesar al unei *politici bine gestionate în domeniul migrației*”⁵³.

153. Aplicarea Directivei 2008/115 astfel încât să conducă la asemenea incoerențe și ilegalități nu permite, în mod evident, garantarea efectului său util.

154. Întinderea garanțiilor vizate la articolul 14 din această directivă trebuie, așadar, interpretată în lumina obiectivului său, care, amintim, urmărește să stabilească norme clare și echitabile pentru a defini o politică de returnare care să fie nu numai eficientă, dar care să permită de asemenea să se asigure, în conformitate cu principiul director exprimat de legiuitor la articolul 1 din directiva menționată, respectarea valorilor consacrate prin cartă.

53 — Considerentul (4) al Directivei 2008/115. Sublinierea noastră.

155. Or, respectarea demnității umane, precum și a drepturilor la viață, la integritate și la sănătate, consacrată la articolele 1, 2, 3 și, respectiv, 35⁵⁴ din cartă, dar și interzicerea tratamentelor inumane sau degradante prevăzută la articolul 4 din această cartă se opun, în opinia noastră, ca, într-o situație precum cea în discuție în cauza principală, un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală și a cărui îndepărtare a fost suspendată de fapt să fie privat, până la examinarea acțiunii sale, de acoperirea nevoilor sale de bază.

156. Satisfacerea nevoilor de bază este, în opinia noastră, un drept esențial, care nu poate fi tributar statutului juridic al persoanei în cauză.

157. Deși importanța acestei acoperiri a nevoilor trebuie stabilită de fiecare dintre statele membre, și aceasta ținând seama de marja de apreciere conferită acestora de Directiva 2008/115, ni se pare că această acoperire trebuie să fie suficientă pentru a-i garanta persoanei în cauză subzistența, precum și un nivel de trai demn și adecvat pentru sănătatea sa, care să îi permită, printre altele, să aibă o locuință, ținând seama, dacă este cazul, de nevoile sale speciale⁵⁵.

158. Având în vedere aceste elemente, considerăm, în consecință, că articolul 14 din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care, în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală care au introdus o cale de atac împotriva deciziei de returnare, limitează acoperirea nevoilor lor de bază doar la ajutorul medical de urgență. Într-o astfel de situație, pe toată perioada procedurii contencioase, statul membru este obligat să garanteze o acoperire suficientă a nevoilor de bază ale persoanei în cauză astfel încât să îi garanteze subzistența, precum și un nivel de trai demn și adecvat pentru sănătatea sa, care să îi permită, printre altele, să dispună de o locuință, ținând seama, dacă este cazul, de nevoile sale speciale.

IV – Concluzie

159. În lumina considerațiilor ce precedă, propunem Curții să răspundă *cour du travail de Bruxelles* după cum urmează:

- „1) Directiva 2003/9/CE a Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre, Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate, precum și Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat trebuie interpretate în sensul că garanțiile procedurale și avantajele sociale stabilite în acest cadru de legiuitorul Uniunii nu sunt aplicabile unei cereri de permis de ședere pentru motive medicale întemeiate pe articolul 9 ter din Legea din 15 decembrie 1980 privind accesul pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor.
- 2) Articolul 13 alineatele (1) și (2) din Directiva 2008/115/CE 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 trebuie interpretat în sensul că se opune unei norme de procedură națională care exclude existența unei căi de atac suspensive de plin drept atunci când această cale de atac este

54 — Potrivit acestei dispoziții, „[o]rice persoană are dreptul de acces la asistența medicală preventivă și de a beneficia de îngrijiri medicale în condițiile stabilite de legislațiile și practicile naționale. În definierea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii se asigură un nivel ridicat de protecție a sănătății umane”.

55 — Ne referim în această privință la Hotărârea Saciri și alții (C-79/13, EU:C:2014:103), în care Curtea s-a pronunțat în ceea ce privește condițiile materiale de primire a solicitanților de azil, și în special la punctul 40.

introdusă împotriva unei decizii de returnare a cărei executare poate expune persoana în cauză unui risc de tratament inuman sau degradant contrar articolului 4 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, ținând seama de starea sa de sănătate.

- 3) Articolul 14 din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care, în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală care au introdus o cale de atac împotriva deciziei de returnare, limitează acoperirea nevoilor lor de bază doar la ajutorul medical de urgență. Într-o astfel de situație, pe toată perioada procedurii contencioase, statul membru este obligat să garanteze o acoperire suficientă a nevoilor de bază ale persoanei în cauză astfel încât să îi garanteze subzistența, precum și un nivel de trai demn și adecvat pentru sănătatea sa, care să îi permită, printre altele, să dispună de o locuință, ținând seama, dacă este cazul, de nevoile sale speciale.”