



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOTZI
prezentate la 15 iunie 2017¹

Cauza C-181/16

Sadikou Gnandi
împotriva
État belge

[cerere de decizie preliminară formulată de Conseil d'État (Consiliul de Stat, Belgia)]

„Trimitere preliminară – Directiva 2008/115/CE – Returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală – Ordin de a părăsi teritoriul – Eliberare din momentul respingerii cererii de azil și înainte de epuizarea căilor de atac jurisdicționale”

1. Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), precum și a articolului 5 și a articolului 13 alineatul (1) 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 ilegală².

2. Prin intermediul întrebării preliminare, Conseil d'État (Consiliul de Stat, Belgia) solicită în esență Curții să stabilească dacă principiul nereturnării și dreptul la o cale de atac efectivă se opun ca o decizie de returnare în sensul Directivei 2008/115 să fie adoptată în privința unui solicitant de azil de la respingerea cererii sale de protecție internațională de către prima instanță de examinare și, prin urmare, înainte de epuizarea căilor de atac jurisdicționale aflate la dispoziția sa împotriva unei asemenea respingeri.

¹ Limba originală: franceza.

² JO 2008, L 348, p. 98.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2005/85/CE

3. Articolul 7 din 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 în statele membre³ prevede:

„(1) Solicitanților [de azil] li se permite să rămână în statul membru, numai în scopul procedurii, până la adoptarea unei hotărâri de către autoritatea decizională în conformitate cu procedurile în primă instanță prevăzute la capitolul III. Prezentul drept de a rămâne în statul membru nu constituie un drept de a primi permis de ședere⁴.

[...]”

4. Articolul 39 alineatul (1) din această directivă stabilește în sarcina statelor membru obligația de a asigura solicitanților de azil dreptul la o cale de atac efectivă. Alineatul (3) al acestei dispoziții are următorul cuprins:

„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. [...]

[...]”

5. Directiva 2005/85 a fost abrogată și înlocuită prin Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale⁵. Articolul 46 alineatul (5) din această directivă prevede că „statele membre permit solicitanților să rămână pe teritoriu până la expirarea termenului de prescripție privind exercitarea dreptului lor la o cale de atac efectivă și, în cazul în care acest drept a fost exercitat în termenul respectiv, până la soluționarea căii de atac”. Această dispoziție nu se aplică însă, *ratione temporis*, în cazul faptelor din litigiul principal⁶.

Directiva 2008/115

6. Articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2008/115 prevede că aceasta se aplică resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru.

3 JO 2005, L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242.

4 Alineatul (2) al acestui articol prevede excepții limitate de la norma prevăzută la alineatul (1). Aceste excepții nu se aplică în litigiul principal.

5 JO 2013, L 180, p. 60.

6 Conform articolului 52 primul paragraf din Directiva 2013/32, cererile de protecție internațională depuse înainte de 20 iulie 2015 sunt reglementate de actele cu putere de lege și actele administrative adoptate în temeiul Directivei 2005/85.

7. Potrivit articolului 3 punctele 2, 4 și 5 din această directivă:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

2. «ședere ilegală» înseamnă prezența pe teritoriul unui stat membru a unui resortisant al unei țări terțe, care nu îndeplinește sau nu mai îndeplinește condițiile de intrare, astfel cum sunt stabilite la articolul 5 din Codul frontierelor Schengen, sau alte condiții de intrare, ședere sau reședință în acel stat membru;

[...]

4. «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;

5. «îndepărtare» înseamnă executarea obligației de returnare, respectiv transportul fizic în afara statului membru.”

8. Articolul 5 din Directiva 2008/115 impune statelor membre respectarea principiului nereturnării la punerea în aplicare a acesteia.

9. Articolul 6 din directiva menționată, intitulat „Decizia de returnare”, prevede la alineatele (1) și (6):

„(1) Statele membre emit o decizie de returnare împotriva oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor, fără a aduce atingere excepțiilor menționate la alineatele (2)-(5).

[...]

(6) Prezenta directivă nu interzice statelor membre să adopte o decizie privind încetarea șederii legale, împreună cu o decizie de returnare [...] în cadrul unei singure decizii sau act administrativ sau judiciar, conform prevederilor legislațiilor lor naționale, fără a aduce atingere garanțiilor procedurale disponibile în temeiul capitolului III și în temeiul altor dispoziții pertinente din dreptul comunitar și național.”

10. Articolul 8 din directiva menționată, intitulat „Îndepărtarea”, prevede la alineatul (3):

„Statele membre pot adopta separat o decizie sau un act administrativ sau judiciar prin care se dispune îndepărtarea.”

11. Articolul 9 alineatul (1) din aceeași directivă, intitulat „Amânarea îndepărtării”, prevede:

„Statele membre amână îndepărtarea:

(a) în cazul în care aceasta ar încălca principiul nereturnării

sau

(b) pe durata acordării unui efect suspensiv în conformitate cu articolul 13 alineatul (2).”

12. Articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2008/115 prevede:

„Deciziile de returnare [...] se emit în formă scrisă și conțin motivele de fapt și de drept, precum și informații privind căile de atac posibile.

[...]”

13. Potrivit articolului 13 alineatele (1) și (2) din această directivă:

„(1) Resortisantului în cauză al unei țări terțe i se acordă posibilitatea unei căi de atac efective împotriva deciziilor referitoare la returnare, astfel cum se menționează la articolul 12 alineatul (1), în fața unei autorități judiciare sau administrative competente sau în fața unui organ competent alcătuit din membri imparțiali și care beneficiază de garanții de independență.

(2) Autoritatea sau organul menționate la alineatul (1) dețin competențe în ceea ce privește revizuirea deciziilor referitoare la returnare, astfel cum se menționează la articolul 12 alineatul (1), inclusiv posibilitatea suspendării temporare a executării acestora, cu excepția cazului în care suspendarea este deja aplicabilă în temeiul legislației naționale.”

Dreptul belgian

14. Articolul 39/70 primul paragraf din loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement, le séjour et l'éloignement des étrangers (Legea din 15 decembrie 1980 privind intrarea pe teritoriu, stabilirea, șederea și îndepărtarea străinilor, denumită în continuare „Legea din 15 decembrie 1980”) prevede:

„Cu excepția acordului persoanei în cauză, nicio măsură de îndepărtare de pe teritoriu sau de returnare nu poate fi executată silit în privința străinului în termenul stabilit pentru introducerea acțiunii și în perioada examinării acesteia.”

15. Articolul 52/3 alineatul 1 primul și al doilea paragraf din această lege prevede:

„Atunci când Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Comisarul General pentru Refugiați și Apatrizi, denumit în continuare «CGRA») nu ține seama de cererea de azil sau refuză să recunoască statutul de refugiat sau să acorde statutul de protecție subsidiară străinului și acesta se află în situație de ședere ilegală în Regat, ministrul sau delegatul său trebuie să emită fără întârziere un ordin de a părăsi teritoriul motivat de unul dintre motivele prevăzute la articolul 7 primul paragraf punctele 1-12. [...]”

Atunci când Conseil du contentieux des étrangers (Consiliul Competent pentru Soluționarea Litigiilor privind Străinii) [denumit în continuare «CCS»] respinge acțiunea străinului împotriva unei decizii adoptate de [CGRA] în temeiul articolului 39/2 alineatul 1 punctul 1° și străinul se află în situație de ședere ilegală în Regat, ministrul sau delegatul său decide fără întârziere prelungirea ordinului de a părăsi teritoriul prevăzut la primul paragraf. [...]”

16. Articolul 75 alineatul 2 din *arrêté royal* du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Decretul regal din 8 octombrie 1981 privind intrarea pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor, denumit în continuare „Decretul regal din 8 octombrie 1981”) prevede că:

„În cazul în care [CGRA] refuză să recunoască statutul de refugiat și de protecție subsidiară străinului sau nu ține seama de cererea de azil, ministrul sau persoana delegată de acesta emite în privința persoanei în cauză un ordin de a părăsi teritoriul, în conformitate cu articolul 52/3 alineatul 1 din [L]ege[a din 15 decembrie 1980].”

17. Articolul 111 din acest decret regal prevede:

„În cazul în care o acțiune pe fond este introdusă la [CCS] în conformitate cu procedura de drept comun [...], administrația locală eliberează persoanei în cauză un document conform cu modelul care figurează în anexa 35, în urma instrucțiunilor date de ministru sau de persoana delegată de acesta, în cazul în care această acțiune este îndreptată împotriva unei decizii care conduce la îndepărtarea din Regat.

Acest document este valabil timp de trei luni de la data eliberării și este prelungit în continuare în fiecare lună până la soluționarea acțiunii prevăzute la paragraful anterior.”

18. Anexa 35 la decretul regal respectiv, intitulată „Documentul special de ședere”, precizează că persoanei căreia i se acordă acest document „nu i se permite șederea, ci poate rămâne pe teritoriul Regatului până la pronunțarea unei decizii a [CCS]”.

Litigiul principal și întrebarea preliminară

19. La 14 aprilie 2011, domnul Sadikou Gnandi, cetățean togolez și reclamant în litigiul principal, a formulat o cerere de azil.

20. La 23 mai 2014, CGRA a respins această cerere.

21. La 3 iunie 2014, État belge (statul belgian), pârâtul din litigiul principal, a dispus ca reclamantul din litigiul principal să părăsească teritoriul.

22. La 23 iunie 2014, reclamantul din litigiul principal a introdus o acțiune la CCS împotriva deciziei din 23 mai 2014 a CGRA de a respinge cererea sa de azil. La aceeași dată, reclamantul din litigiul principal a solicitat în fața aceleiași instanțe anularea, precum și suspendarea executării ordinului de a părăsi teritoriul din 3 iunie 2014.

23. Prin hotărârea din 31 octombrie 2014, CCS a respins acțiunea împotriva deciziei adoptate de CGRA din 23 mai 2014. La 19 noiembrie 2014, reclamantul din litigiul principal a formulat recurs la Conseil d'État (Consiliul de Stat) împotriva acestei hotărâri. La 10 noiembrie 2015, Conseil d'État (Consiliul de Stat) a anulat hotărârea respectivă și a trimis cauza spre rejudecare la CCS.

24. Prin hotărârea din 19 mai 2015, CCS a respins de asemenea acțiunea împotriva ordinului de a părăsi teritoriul din 3 iunie 2014 ca urmare a dispariției interesului reclamantului în litigiul principal de a exercita acțiunea. Această instanță a considerat printre altele că hotărârea din 31 octombrie 2014 a respins cererea de azil formulată de reclamantul din litigiul principal și că, în consecință, reclamantul nu mai avea interesul de a invoca beneficiul continuării unei cereri de azil care fusese soluționată. În plus, instanța menționată a considerat că, întrucât ordinul respectiv de a părăsi teritoriul nu a fost urmat de executare, reclamantul a avut posibilitatea de a invoca argumente în fața CCS în urma

deciziei de respingere a cererii sale de azil de către CGRA și, în consecință, nu ar demonstra că mai are interesul de a invoca încălcarea articolului 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”).

25. La 2 iunie 2015, reclamantul din litigiul principal a atacat hotărârea CCS din 19 mai 2015 în fața instanței de trimitere. În cadrul recursului formulat, această instanță a respins o primă excepție de inadmisibilitate, considerând că ordinul atacat de a părăsi teritoriul cauza prejudicii reclamantului. Potrivit instanței menționate, deși temporar nu poate fi executat, acest ordin îl obligă pe reclamant să părăsească teritoriul. În plus, interdicția de a proceda la executarea acestui ordin ar fi doar temporară și ar putea fi pusă în aplicare de îndată ce CCS va fi respins din nou acțiunea formulată împotriva deciziei CGRA din 23 mai 2014.

26. În cadrul aceluiași recurs, État belge a invocat o a doua excepție de inadmisibilitate întemeiată de asemenea pe lipsa interesului de a exercita acțiunea, subliniind în special că, în cazul anulării ordinului de a părăsi teritoriul, nu ar fi avut altă opțiune decât să adopte din nou aceeași decizie. Astfel, reglementarea în discuție în litigiul principal l-ar obliga să emită un ordin de a părăsi teritoriul de la respingerea cererii de azil de către CGRA, independent de aspectul dacă această respingere este sau nu este definitivă. Domnul Gnandi obiectează că impunerea unei obligații de a părăsi teritoriul de la respingerea cererii de azil și, în consecință, înainte de epuizarea căilor de atac jurisdicționale împotriva acestei respingeri încalcă dreptul Uniunii și în special dreptul la o cale de atac efectivă, precum și principiul nereturnării. Instanța de trimitere consideră că, în cazul în care dreptul Uniunii s-ar opune eliberării unui ordin de a părăsi teritoriul înainte de soluționarea definitivă a cererii de azil, reclamantul ar dispune de interesul necesar pentru casarea hotărârii atacate.

27. În aceste condiții, Conseil d'État (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 5 din Directiva [2008/115], care impune statelor membre să respecte principiul nereturnării atunci când pun în aplicare această directivă, precum și dreptul la o cale de atac efectivă, prevăzut la articolul 13 alineatul (1) din aceeași directivă și la articolul 47 din [cartă], trebuie interpretate în sensul că se opun adoptării unei decizii de returnare, astfel cum a fost prevăzută la articolul 6 din Directiva [2008/115], precum și la articolul 52/3 alineatul 1 din Legea din 15 decembrie 1980 [...] și la articolul 75 alineatul 2 din Decretul regal din 8 octombrie 1981 [...], din momentul respingerii cererii de azil de către [CGRA] și, așadar, înainte de a se putea epuiza căile de atac jurisdicționale împotriva acestei decizii de respingere și înainte de a se putea soluționa definitiv procedura de azil?”

28. Ulterior deciziei instanței de trimitere de a adresa Curții această întrebare preliminară, CCS, prin hotărârea din 11 martie 2016, a anulat decizia din 23 mai 2014 a CGRA de respingere a cererii de azil și a trimis cauza spre rejudecare la CGRA. La 30 iunie 2016, acesta a adoptat o nouă decizie de refuz de azil, pe care domnul Gnandi a atacat-o din nou la CCS.

29. În plus, independent de cererea sa de azil, domnului Gnandi, prin decizia din 8 februarie 2016, i s-a permis șederea temporară pe teritoriul belgian până la 1 martie 2017.

Procedura în fața Curții

30. În temeiul articolului 101 din Regulamentul de procedură al Curții, Curtea a adresat o cerere de lămuriri instanței de trimitere, care a răspuns la aceasta prin scrisoarea din 14 februarie 2017.

31. Domnul Gnandi, guvernele belgian și ceh, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise în temeiul articolului 23 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Pledoariile orale ale acestora, cu excepția Republicii Cehe, au fost ascultate la ședința din 1 martie 2017.

32. La 2 martie 2017, în temeiul articolului 62 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, s-a solicitat guvernului belgian să depună anumite documente. Acesta a dat curs cererii respective la 9 martie 2017.

Analiză

Cu privire la utilitatea răspunsului la întrebarea preliminară pentru soluționarea litigiului principal

33. În observațiile sale scrise, guvernul belgian susține, cu titlu principal, că nu mai este necesară pronunțarea cu privire la întrebarea preliminară. Acesta arată, pe de o parte, că ordinul în discuție în litigiul principal de a părăsi teritoriul, în discuție în litigiul principal, a devenit caduc în urma hotărârii CCS din 11 martie 2016, prin care această instanță a anulat decizia CGRA din 23 mai 2014, care constituie temeiul acestui ordin, și, pe de altă parte, că domnului Gnandi i s-a permis șederea temporară în Belgia până la 1 martie 2017. În aceste condiții, litigiul principal nu ar mai avea obiect sau, cel puțin, domnul Gnandi nu ar mai avea interesul de a-și exercita acțiunea.

34. Invitată de Curte să indice motivele pentru care consideră că mai este necesar un răspuns la întrebarea preliminară, ținând seama de elementele invocate de guvernul belgian, instanța de trimitere a precizat că anularea deciziei de respingere a cererii de azil formulate de domnul Gnandi prin hotărârea CCS din 11 martie 2016 nu determină prin ea însăși efecte juridice asupra ordinului de a părăsi teritoriul din 3 iunie 2014.

35. În schimb, această anulare ar fi avut drept consecință redeschiderea în fața CGRA a procedurii de azil pentru domnul Gnandi, ceea ce ar fi determinat autoritățile belgiene să îi elibereze un permis de ședere temporară până la pronunțarea unei noi decizii cu privire la cererea de protecție internațională.

36. Instanța de trimitere recunoaște că a considerat deja că un permis de ședere temporară precum cel care a fost acordat domnului Gnandi constituie un act contrar unui ordin de a părăsi teritoriul eliberat anterior și echivalează cu retragerea sa implicită. Totuși, aceasta arată că, în Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 75), Curtea a precizat că efectul util al Directivei 2008/115 poate impune ca o procedură de returnare inițiată în temeiul acestei directive să poată fi reluată din stadiul în care a fost întreruptă ca urmare a depunerii unei cereri de protecție internațională imediat ce această cerere a fost respinsă în primă instanță. Ținând seama de această cerință de a garanta efectul util al Directivei 2008/115, nu se poate considera, potrivit instanței de trimitere, că ordinul de a părăsi teritoriul din 3 iunie 2014 a devenit caduc. Acest act ar produce din nou efecte din momentul celui de al doilea refuz al cererii de azil formulate de domnul Gnandi, intervenit la 30 iunie 2016, pentru a permite reluarea procedurii de returnare din stadiul în care a fost întreruptă.

37. Potrivit unei jurisprudențe constante, procedura instituită prin articolul 267 TFUE este un instrument de cooperare între Curte și instanțele naționale, cu ajutorul căruia Curtea furnizează acestora din urmă elementele de interpretare a dreptului Uniunii care le sunt necesare pentru soluționarea litigiului cu care sunt sesizate⁷. În cadrul acestei cooperări, instanța națională sesizată cu soluționarea litigiului se află, în raport cu particularitățile cauzei, în poziția cea mai potrivită pentru a aprecia atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții⁸.

⁷ A se vedea în acest sens în special Hotărârea din 16 iulie 1992, Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, punctul 22), Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 83), și Hotărârea din 24 octombrie 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punctul 36).

⁸ A se vedea în acest sens în special Hotărârea din 16 iulie 1992, Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, punctul 15), Hotărârea din 21 februarie 2006, Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, punctul 14), și Hotărârea din 24 octombrie 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punctul 37).

38. Nu este mai puțin adevărat că, în cazul în care este necesar, Curtea are competența de a examina condițiile în care este sesizată de către instanța națională, în scopul de a-și verifica propria competență și în special de a determina dacă interpretarea dreptului Uniunii solicitată are legătură cu realitatea și cu obiectul litigiului principal, astfel încât Curtea să nu fie pusă în situația să formuleze opinii consultative cu privire la chestiuni generale sau ipotetice⁹. În cazul în care se constată că întrebarea adresată este în mod vădit lipsită de relevanță pentru soluționarea acestui litigiu, Curtea trebuie să declare că nu este necesar să se pronunțe asupra fondului¹⁰.

39. Curtea a declarat în special că nu era necesar să se pronunțe asupra unei cereri de decizie preliminară atunci când actul împotriva căruia era îndreptată acțiunea din litigiul principal a devenit caduc în urma unor evenimente apărute după introducerea acestei cereri, astfel încât litigiul principal a rămas fără obiect¹¹.

40. În speță, în ceea ce privește, în primul rând, efectele hotărârii CCS din 11 martie 2016 de anulare a respingerii cererii de azil formulate de domnul Gnandi asupra ordinului de a părăsi teritoriul din 3 iunie 2014, instanța de trimitere se limitează să conteste că această hotărâre ar fi avut un anumit efect juridic asupra ordinului respectiv, fără a-și motiva însă poziția. În ceea ce privește guvernul belgian, acesta își bazează afirmația potrivit căreia pronunțarea hotărârii respective ar fi condus la caducitatea ordinului menționat mai sus pe simpla constatare că acesta se întemeiază pe decizia negativă a CGRA din 23 mai 2014.

41. În această privință, subliniem că, deși în ordinul de a părăsi teritoriul din 3 iunie 2014 se precizează, sub titlul „Motivarea deciziei”, „o decizie de refuz al statutului de refugiat [...] a fost emisă de [CGRA] la 26 [mai] 2014”¹², acesta indică, sub același titlu, că ordinul de a părăsi teritoriul a fost emis „în aplicarea articolului 7 primul paragraf din Legea din 15 decembrie 1980 [...]” și pentru motivele care figurează la punctul 1 din această dispoziție, și anume „persoana în cauză rămâne în Regat fără a deține documentele prevăzute la articolul 2 [din Legea din 15 decembrie 1980], astfel, persoana în cauză nu deține un pașaport valabil cu o viză valabilă”. Prin urmare, din ordinul de a părăsi teritoriul din 3 iunie 2014 rezultă că, contrar celor sugerate de guvernul belgian, nu decizia CGRA este cea care a motivat adoptarea acestuia, ci caracterul ilegal al șederii domnului Gnandi pe teritoriul belgian. Desigur, în conformitate cu dispozițiile relevante ale dreptului belgian, acest ordin nu a putut fi emis, în circumstanțele din litigiul principal, decât după ce cererea de azil formulată de domnul Gnandi a fost respinsă de CGRA¹³. Prin urmare, această respingere era o *condiție prealabilă necesară* pentru adoptarea ordinului respectiv. Un aceasta constituie însă temeiul ordinului în cauză, ci, astfel cum reiese din conținutul acestui ordin, șederea ilegală a domnului Gnandi.

42. Pe de altă parte, ordinul de a părăsi teritoriul în discuție în litigiul principal a fost adoptat conform articolului 75 alineatul 2 din Decretul regal din 8 octombrie 1981, care face trimitere la articolul 52/3 alineatul 1 din Legea din 15 decembrie 1980. Or, subliniam că niciuna dintre aceste dispoziții nu prevede că eventuala anulare a deciziei de refuz al statutului de refugiat adoptate de CGRA cu trimiterea cauzei la acesta privează de orice efect juridic ordinul de a părăsi teritoriul care a fost

9 A se vedea în acest sens în special Hotărârea din 16 decembrie 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302, punctele 18 și 21), Hotărârea din 30 septembrie 2003, Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, punctul 45), și Hotărârea din 24 octombrie 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punctul 38).

10 A se vedea Hotărârea din 16 iulie 1992, Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, punctul 20), Hotărârea din 21 februarie 2006, Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, punctul 15 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 24 octombrie 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punctul 38).

11 A se vedea Ordonanța din 10 iunie 2011, Mohammad Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387, punctele 16-18), Ordonanța din 3 martie 2016, Euro Bank (C-537/15, nepublicată, EU:C:2016:143, punctele 31-36). A se vedea de asemenea Hotărârea din 24 octombrie 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punctele 39-46).

12 Data indicată nu corespunde datei comunicate de instanța de trimitere și care figurează în copia deciziei CGRA care a fost transmisă Curții de guvernul belgian.

13 Această situație nu se regăsește întotdeauna. Astfel, în anumite cazuri, în special în cele prevăzute la articolul 74/6 alineatul 1 bis din Legea din 15 decembrie 1980, ordinul de a părăsi teritoriul se eliberează la introducerea cererii de azil (a se vedea de asemenea articolul 52/3 alineatul 2 din Legea din 15 decembrie 1980).

adoptat în executarea dispozițiilor respective. Dreptul belgian prevede, de altfel, alte situații în care un ordin de a părăsi teritoriul coexistă cu o cerere de protecție internațională și cu o procedură de recunoaștere a statutului de refugiat inițiată¹⁴. În sfârșit, subliniem că, în afara celor două articole menționate, guvernul belgian nu invocă nicio altă dispoziție de drept intern și nicio decizie judiciară în susținerea afirmațiilor sale.

43. În lumina a ceea ce precedă, nu este evident că litigiul principal a rămas fără obiect în urma anulării deciziei CGRA din 23 mai 2014. În aceste împrejurări, a urma opinia guvernului belgian, în pofida poziției contrare, deși nemotivată, exprimate de instanța de trimitere, ar implica repunerea în discuție a rolului instanței naționale și, respectiv, al Curții în cadrul procedurii inițiate în temeiul articolului 267 TFUE. Desigur, Curtea a avut deja ocazia de a constata nepronunțarea asupra fondului în pofida dorinței exprimate de instanța de trimitere de a-și menține cererea de decizie preliminară¹⁵. Totuși, aceasta s-a produs doar în situațiile în care dispariția obiectului litigiului principal sau al cererii de decizie preliminară nu ridică îndoieli, astfel încât menținerea acestei cereri ar fi determinat în mod vădit Curtea să răspundă la probleme ipotetice sau lipsite de relevanță pentru soluționarea litigiului principal. Or, pentru motivele prezentate mai sus, nu aceasta este, în opinia noastră, situația în speță.

44. În ceea ce privește, în al doilea rând, incidența permisului de ședere temporară eliberat domnului Gnandi asupra ordinului de a părăsi teritoriul din 3 iunie 2014, rezultă, după citirea răspunsului la cererea de lămuriri, că, potrivit Conseil d'État (Consiliul de Stat), interpretarea Directivei 2008/115 reținută de Curte în Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), nu permite să se considere că un asemenea permis a echivalat cu revocarea implicită a ordinului respectiv.

45. În această privință, pe de o parte, subliniem că analiza întrebării preliminare adresate de Conseil d'État (Consiliul de Stat) impune printre altele să se examineze aspectul dacă și în ce termeni soluția reținută de Curte în Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), se poate aplica în litigiul principal, astfel încât răspunsul Curții la această problemă își menține utilitatea – cel puțin în ceea ce privește acest aspect – pentru decizia pe care instanța de trimitere va fi chemată să o pronunțe în litigiul principal. Pe de altă parte, observăm că nu reiese din răspunsul la cererea de lămuriri că aplicarea exclusivă a normelor naționale ar determina în mod necesar Conseil d'État (Consiliul de Stat) să concluzioneze în sensul caducității ordinului de a părăsi teritoriul în discuție în litigiul principal pentru motivul că domnului Gnandi i s-a eliberat un permis de ședere temporară, această instanță nefăcând dovada unei practici jurisprudențiale constante în această privință. În consecință, nu rezultă în mod vădit că litigiul principal a rămas fără obiect în urma eliberării unui asemenea permis.

46. În lumina ansamblului considerațiilor care precedă, nu se poate susține, astfel cum procedează guvernul belgian, că răspunsul Curții la întrebarea preliminară nu ar mai avea nicio utilitate pentru soluționarea litigiului principal.

Cu privire la întrebarea preliminară

47. Trebuie subliniat cu titlu introductiv că, atât în opinia instanței de trimitere, cât și a tuturor persoanelor interesate care au depus observații în fața Curții, ordinul de a părăsi teritoriul din 3 iunie 2014 trebuie calificat drept „decizie de returnare” în temeiul Directivei 2008/115.

¹⁴ În special în cazul cererilor de azil „ulterioare”, a se vedea articolul 74/6 alineatul 1 bis din Legea din 15 decembrie 1980.

¹⁵ A se vedea în special Ordonanța din 22 octombrie 2012, Šujetová (C-252/11, nepublicată, EU:C:2012:653, punctele 11-20), Ordonanța din 5 iunie 2014, Antonio Gramsci Shipping și alții (C-350/13, EU:C:2014:1516, punctele 5-12), și Ordonanța din 23 martie 2016, Overseas Financial și Oaktree Finance (C-319/15, nepublicată, EU:C:2016:268, punctele 28-35). A se vedea de asemenea Hotărârea din 27 iunie 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, punctele 24-31), și Hotărârea din 24 octombrie 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punctele 39-46).

48. Împărtășim de asemenea acest punct de vedere. Ordinul respectiv răspunde definiției conținute la articolul 3 punctul 4 din această directivă: este vorba despre un act administrativ prin care șederea domnului Gnandi pe teritoriul belgian este declarată ilegală și prin care acesta este obligat să părăsească teritoriul respectiv în termenul indicat¹⁶. Împrejurarea că temporar, conform articolului 39/70 din Legea din 15 decembrie 1980, ordinul respectiv nu poate fi executat nu are incidență asupra acestei calificări.

49. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere solicită în esență Curții să stabilească dacă condițiile pentru adoptarea unei asemenea decizii de returnare erau îndeplinite în împrejurările din litigiul principal și dacă adoptarea acesteia nu a încălcat principiile nereturnării și protecției jurisdicționale efective.

50. În această privință, amintim că, potrivit articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2008/115, aceasta se aplică resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru. Potrivit articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115, al cărui text este reprodus la punctul 9 din prezentele concluzii, pentru ca o decizie de returnare să poată fi emisă împotriva resortisantului unei țări terțe, acesta trebuie să se afle în situație de „ședere ilegală” pe teritoriul statului membru în cauză.

51. Prin urmare, trebuie să se verifice dacă, în împrejurările din litigiul principal, domnul Gnandi se putea considera ca aflându-se în situație de ședere ilegală pe teritoriul belgian în temeiul Directivei 2008/115 și dacă o decizie de returnare putea sau chiar trebuia să fie emisă în privința sa de autoritățile belgiene.

52. Noțiunea „ședere ilegală” este definită la articolul 3 punctul 2 din Directiva 2008/115, reprodusă la punctul 7 din prezentele concluzii¹⁷. Rezultă din această definiție că orice resortisant al unei țări terțe care este prezent pe teritoriul unui stat membru fără să îndeplinească condițiile de intrare, de ședere sau de reședință în acesta se află în situație de ședere ilegală¹⁸.

53. Considerentul (9) al directivei menționate, care face trimitere în această privință la Directiva 2005/85, prevede că resortisantul unei țări terțe care a făcut o cerere de azil într-un stat membru nu ar trebui considerat ca aflându-se în situație de ședere ilegală pe teritoriul statului membru respectiv „până la intrarea în vigoare a unei decizii negative cu privire la cerere sau a unei decizii de încetare a dreptului de ședere în calitate de solicitant de azil”.

54. Articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2005/85, care se aplică la data faptelor din cauza principal, recunoștea astfel solicitantului de azil *dreptul de a rămâne* pe teritoriul statului membru în cauză cel puțin până când cererea sa va fi fost respinsă în primă instanță. La punctul 48 din Hotărârea din 30 mai 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), Curtea a precizat că acest drept exclude ca un asemenea solicitant să poată fi considerat ca aflându-se în situație de „ședere ilegală” în sensul Directivei 2008/115. Aceasta este situația, în opinia Curții, independent de circumstanța că statul membru în cauză a eliberat sau nu a eliberat solicitantului de azil un permis de ședere, articolul 7 din Directiva 2005/85 lăsând eliberarea unui asemenea permis la aprecierea acestui stat membru.

¹⁶ A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, punctul 39).

¹⁷ În lipsa unei trimeri exprese la dreptul național, această noțiune trebuie interpretată doar pe baza dreptului Uniunii [a se vedea în special Hotărârea din 21 octombrie 2010, Padawan (C-467/08, EU:C:2010:620, punctul 32)], cu toate că aprecierea concretă a caracterului legal sau nelegal al șederii unui resortisant al unei țări terțe pe teritoriul unui stat membru poate depinde, după caz, și de aplicarea normelor de drept național din acest stat.

¹⁸ A se vedea Hotărârea din 7 iunie 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, punctul 48).

55. Or, rezultă, în opinia noastră, în mod clar din raționamentul urmat de Curte la punctele 44-49 din motivarea Hotărârii din 30 mai 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), precum și, mai general, din coroborarea Directivei 2008/115 cu Directiva 2005/85 – astăzi Directiva 2013/32 – că un resortisant al unei țări terțe, solicitant de azil, nu poate fi considerat ca aflându-se în situație de ședere ilegală pe teritoriul statului membru în care a introdus cererea de protecție internațională atât timp cât un drept de a rămâne pe acest teritoriu – până la finalizarea procedurii privind această cerere – îi este recunoscut, fie de dreptul Uniunii, fie de dreptul național.

56. De altfel, această concluzie este confirmată în mod implicit de articolul 6 alineatul (4) din Directiva 2008/115, care prevede că, atunci când un stat membru decide să acorde un permis de ședere autonom sau orice autorizație care conferă un drept de ședere, din motive de compasiune, umanitare sau de altă natură, unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul său, nu se emite nicio decizie de returnare în privința sa. Desigur, dreptul unei persoane de a rămâne pe teritoriul statului membru în care a depus o cerere de azil, până la examinarea acesteia, nu constituie un drept de a primi permis de ședere, astfel cum se precizează la articolul 7 alineatul (1) ultima teză din Directiva 2005/85. Cu toate acestea, astfel cum a subliniat Comisia la ședință și cum se precizează în Manualul privind returnarea adoptat de această instituție¹⁹, orice resortisant al unei țări terțe care este prezent fizic pe teritoriul unui stat membru este, în raport cu Directiva 2008/115, fie în situație de ședere legală, fie în situație de ședere ilegală. Nu există o a treia opțiune²⁰.

57. Întrucât nu poate fi considerat ca aflându-se în situație de ședere ilegală, un solicitant de azil căruia i s-a permis să rămână pe teritoriul unui stat membru până la examinarea cererii sale nu intră sub incidența Directivei 2008/115²¹, cel puțin pentru perioada în care beneficiază de o asemenea autorizație. În consecință, acesta nu poate fi destinatarul unei decizii de returnare în temeiul articolului 6 alineatul (1) din această directivă.

58. Astfel cum am amintit deja în prezentele concluzii, la data faptelor din litigiul principal, Directiva 2005/85 prevedea dreptul solicitantului de azil de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză numai până la respingerea în primă instanță a cererii sale. Prin urmare, în cazul domnului Gnandi, acest drept a încetat la 23 mai 2014, dată la care a fost adoptată decizia de respingere a cererii sale de către CGRA.

59. Articolul 39 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2005/85 lăsa statelor membre inițiativa de a prevedea norme în conformitate cu obligațiile lor internaționale în legătură cu dreptul solicitanților de azil de a rămâne în statul membru în care au depus cererea de azil până la soluționarea căii de atac jurisdicționale prevăzute la articolul 39 alineatul (1) din această directivă, împotriva respingerii în primă instanță a acestei cereri.

60. Or, reiese din dosar că, la 11 iulie 2014, autoritățile belgiene i-au eliberat domnului Gnandi documentul special de ședere, care figurează în anexa 35 la Decretul regal din 8 octombrie 1981, în temeiul articolului 111 din decretul menționat, pentru motivul că a introdus o acțiune de fond la CCS. Acest document, valabil inițial până la 10 octombrie 2014 și prelungit în mod succesiv până la 10 decembrie 2014, menționează că „[p]ersoanei în cauză nu i s-a permis șederea, ci poate rămâne pe teritoriul Regatului până la pronunțarea unei decizii a [CCS]”.

¹⁹ A se vedea Recomandarea Comisiei din 1 octombrie 2015 de instituire a unui „Manual privind returnarea” comun care să fie utilizat de autoritățile competente ale statelor membre atunci când desfășoară activități legate de returnare [C(2015) 6250 final] (denumit în continuare „Manualul privind returnarea”).

²⁰ A se vedea Manualul privind returnarea, punctul 1.2.

²¹ A se vedea Hotărârea din 30 mai 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, punctele 48 și 49).

61. Fără să fie necesar să adopte o poziție cu privire la problema dacă Regatul Belgiei a făcut sau nu a făcut uz de articolul 39 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2005/85, se impune constatarea că documentul menționat mai sus a conferit domnului Gnandi un *drept de a rămâne pe teritoriul belgian* până la soluționarea căii sale de atac. Din momentul eliberării, acest document se opunea, așadar, adoptării unei decizii de returnare în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115 împotriva domnului Gnandi, situația sa pe teritoriul belgian neputând fi calificată drept „ilegală”.

62. Cu toate acestea, subliniem că ordinul de a părăsi teritoriul în discuție în litigiul principal a fost adoptat la 3 iunie 2014, respectiv înainte de introducerea de către domnul Gnandi, la 23 iunie 2014, a acțiunii sale la CCS. În consecință, în momentul în care acest ordin a fost adoptat, dreptul belgian nu mai recunoștea domnului Gnandi un drept de a rămâne pe teritoriul belgian, acest drept luând naștere abia atunci când acțiunea respectivă a fost introdusă²².

63. Trebuie să se considere că, în perioada cuprinsă între data respingerii cererii sale de azil de către CGRA și data introducerii acțiunii sale la CCS, domnul Gnandi – care nu deține un pașaport și o viză valabile și căruia nici Directiva 2005/85 și nici reglementarea belgiană nu îi conferă un drept de a rămâne pe teritoriul belgian în calitate de solicitant de azil – se afla în situație de ședere ilegală, cu consecința că se putea adopta în privința sa o decizie de returnare în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115?

64. Pentru motivele pe care le-am prezentat, suntem convinși că răspunsul la această cerere trebuie să fie negativ.

65. Articolul 39 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2005/85 prevedea obligația statelor membre de a recunoaște solicitanților de azil „dreptul la o cale de atac efectivă” în fața unei instanțe împotriva oricărei hotărâri luate cu privire la cererea lor de azil. Astfel cum a recunoscut Curtea în Hotărârea din 17 decembrie 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, punctele 51-53), caracteristicile acestei căi de atac trebuie să fie determinate în conformitate cu articolul 47 din cartă, care constituie o reafirmare a principiului protecției jurisdicționale efective, și în lumina principiului nereturnării, consacrat la articolul 19 alineatul (2) din cartă²³.

66. Or, amintim că reiese din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care trebuie luată în considerare, în temeiul articolului 52 alineatul (3) din cartă, pentru interpretarea articolului 19 alineatul (2) și a articolului 47 din aceasta, că, atunci când un stat decide că trimite un străin într-o țară în care există motive serioase să se creadă că ar fi expus unui risc real de tratamente contrare articolului 3 din CEDO, efectivitatea căii de atac exercitate, prevăzută la articolul 13 din CEDO, impune ca acest străin să dispună de o cale de atac suspensivă de plin drept împotriva executării măsurii care permite trimiterea sa²⁴. Aceleași principii au fost afirmate de Curte, în special în Hotărârea din 18 decembrie 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, punctele 52 și 53), și în Hotărârea din 17 decembrie 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, punctul 58).

67. Desigur, jurisprudența menționată mai sus are în vedere exclusiv căile de atac împotriva măsurilor a căror punere în aplicare riscă să expună persoana în cauză unor tratamente contrare articolului 3 din CEDO și articolului 19 alineatul (2) din cartă. Or, o decizie de respingere a unei cereri de protecție internațională, care nu cuprinde ca atare măsuri de îndepărtare, nu constituie, în principiu, o asemenea

²² Un document special de ședere, care figurează în anexa 35 la Decretul regal din 8 octombrie 1981, a fost eliberat domnului Gnandi abia la 10 iulie 2014, însă dreptul de a rămâne pe teritoriul belgian pe care îl certifică este legat de introducerea căii de atac și decurge din articolul 111 din Decretul regal din 8 octombrie 1981.

²³ Această dispoziție prevede în special că nimeni nu poate fi strămutat către un stat unde există un risc serios de a fi supus unor tratamente inumane sau degradante. În Hotărârea din 28 iulie 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punctul 61), Curtea a recunoscut că „[o]biectivul Directivei 2005/85 constă în stabilirea unui cadru comun al garanțiilor care permit să se asigure deplina respectare a Convenției [privind statutul refugiaților, semnată la Geneva, la 28 iulie 1951] și a drepturilor fundamentale”, inclusiv dreptul la o cale de atac efectivă.

²⁴ A se vedea în ultimul rând Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului Allanazarova împotriva Rusiei din 14 februarie 2017 (CE:ECHR:2017:0214JUD004672115, punctele 96-99 și jurisprudența citată).

măsură. Acesta este motivul pentru care Curtea a considerat că lipsa efectului suspensiv al unei căi de atac exercitate împotriva unei astfel de hotărâri este, în principiu, conformă cu articolul 19 alineatul (2) și cu articolul 47 din cartă. Astfel, deși o asemenea hotărâre nu permite să i se confere protecție internațională unui resortisant al unei țări terțe, executarea ei nu poate să conducă prin ea însăși la îndepărtarea resortisantului respectiv²⁵.

68. Cu toate acestea, efectivitatea unei căi de atac jurisdicționale împotriva unei asemenea decizii și respectarea principiului nereturnării ar fi de asemenea încălcate în cazul în care, în termenul pentru exercitarea unei astfel de căi de atac – și, odată exercitată, până la soluționarea acesteia –, solicitantul de azil ar fi expus *executării unor măsuri de îndepărtare*.

69. De altfel, pentru a reveni la cauza care ne preocupă, reglementarea belgiană prevede în mod expres, la articolul 39/70 din Legea din 15 decembrie 1980, că nicio măsură de îndepărtare nu poate fi executată în privința unui străin în termenul stabilit pentru exercitarea acțiunii de fond împotriva deciziilor CGRA.

70. Or, în cazul în care nicio măsură de îndepărtare nu poate fi executată împotriva resortisantului unei țări terțe în termenul pentru introducerea unei căi de atac împotriva deciziei de respingere a cererii sale de protecție internațională, cu riscul de a lipsi această cale de atac de efectivitate și de a încălca principiul nereturnării, aceasta presupune ca un asemenea resortisant să aibă dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru în care a depus această cerere în perioada respectivă.

71. Un asemenea drept exclude ca acesta să poată fi considerat ca aflându-se în situație de ședere ilegală în temeiul Directivei 2008/115, astfel cum a fost interpretată prin Hotărârea din 30 mai 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343)²⁶, și, în consecință, ca acesta să poată face obiectul unei decizii de returnare în sensul articolului 6 alineatul (1) din directiva menționată.

72. Nu se opune, în opinia noastră, unei asemenea concluzii Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), invocată de guvernul belgian.

73. În această hotărâre, Curtea a exclus ca formularea unei cereri de azil de către resortisantul unei țări terțe care face obiectul unei proceduri de returnare în temeiul Directivei 2008/115 să poată avea ca efect caducitatea oricărei decizii de returnare care ar fi fost adoptată în contextul acestei proceduri²⁷. Împrejurarea că, în calitate de solicitant de azil, un asemenea resortisant are dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză până la soluționarea cererii sale și, în consecință, nu poate fi considerat ca aflându-se în situație de ședere ilegală în sensul articolului 3 punctul 2 din Directiva 2008/115 nu se opune, în opinia Curții, ca procedura de returnare inițiată deja împotriva sa, deși a fost întreruptă, să rămână deschisă, urmând eventual să o reia în cazul respingerii cererii de azil.

74. Această poziție, care figura deja la punctul 60 din Hotărârea din 30 mai 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), este justificată, în opinia Curții, de cerința de a nu compromite realizarea obiectivului urmărit prin Directiva 2008/115, respectiv instituirea unei politici eficiente de îndepărtare și de returnare a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală²⁸. Astfel, obligația impusă statelor membre la articolul 8 din această directivă de a efectua îndepărtarea, în ipotezele prevăzute la

25 A se vedea, în ceea ce privește o decizie de a nu examina în continuare o cerere de azil ulterioară, Hotărârea din 17 decembrie 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, punctul 56).

26 Observăm cu titlu incident că, în Hotărârea Saadi împotriva Regatului Unit, Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului a adoptat, în contextul articolului 5 alineatul (1) litera (f) din CEDO, o poziție diferită. Potrivit acestei Curți, intrarea unui solicitant de azil pe teritoriul unui stat contractant este „ilegală” atât timp cât nu a fost „autorizată” de acesta (a se vedea Hotărârea din 29 ianuarie 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, punctul 65), ceea ce pare să implice că cererea de azil a fost soluționată favorabil. A se vedea totuși opinia parțial separată comună a șase judecători ai Marii Camere.

27 A se vedea punctul 75 din Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

28 A se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctul 59).

alineatul (1) al acestui articol – obligație care trebuie îndeplinită în cel mai scurt termen –²⁹, nu ar fi respectată în cazul în care îndepărtarea ar fi întârziată ca urmare a faptului că, după respingerea în primă instanță a cererii de protecție internațională, o procedură de returnare trebuie reluată nu din stadiul în care a fost întreruptă, ci de la începutul acesteia³⁰.

75. Potrivit guvernului belgian, întrucât, în aplicarea Hotărârii din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), o procedură de returnare poate continua după respingerea în primă instanță a cererii de azil, aceasta trebuie să poată fi de asemenea inițiată din momentul unei asemenea respingeri.

76. Nu împărtășim această opinie. În prezenta cauză, circumstanțele de fapt și de drept din procedura principală se disting în mod clar de cele aflate la originea cauzei în care s-a pronunțat Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), astfel încât nu se poate transpune automat în prima cauză soluția reținută în cea de a doua.

77. Procedura de returnare inițiată împotriva domnului N. a fost inițiată *înainte de* depunerea de către acesta din urmă a cererii sale de protecție internațională³¹. Astfel, atunci când a fost inițiată această procedură, domnul N. nu era solicitant de azil³² și nu avea un drept de a rămâne, în această calitate, pe teritoriul neerlandez. Acesta se afla în situație de ședere ilegală în temeiul articolului 3 punctul 2 din Directiva 2008/115. În plus, atunci când a introdus cererea de azil, decizia de returnare, precum și interdicția de intrare cu o durată de 10 ani, care fuseseră adoptate împotriva sa, rămăseseră definitive³³.

78. În schimb, atunci când ordinul de a părăsi teritoriul în discuție în litigiul principal a fost notificat domnului Gnandi, *procedura de azil era în curs*, CGRA adoptase o decizie de respingere a cererii, iar termenul de exercitare a acțiunii împotriva acestei decizii curgea. Întrucât nu putea fi returnat cât timp curgea acest termen, iar după introducerea căii de atac, până la soluționarea acesteia, domnul Gnandi, astfel cum am văzut mai sus, avea dreptul de a rămâne pe teritoriul belgian. La momentul la care a fost inițiată procedura de returnare, domnul Gnandi nu se putea considera, prin urmare, ca fiind în situație de ședere ilegală potrivit articolului 3 punctul 2 din Directiva 2008/115.

79. Rezultă că o aplicare prin analogie a Hotărârii din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), în prezenta cauză nu numai că nu este permisă pe planul interpretării, ținând seama de diferențele care există între litigiile principale în această cauză și cea care a condus la pronunțarea hotărârii respective, ci ar conduce, în esență, la rezultatul inacceptabil de a recunoaște statelor membre posibilitatea de a iniția o procedură de returnare în temeiul Directivei 2008/115 în situația în care condițiile impuse de această directivă nu sunt îndeplinite.

80. Pe de altă parte, cerințele eficacității și celerității care stau la baza soluției reținute de Curte în această hotărâre se aplică numai atunci când a fost inițiată deja o procedură de returnare. Într-o asemenea situație, aceste cerințe pot justifica ca o astfel de procedură să fie suspendată, iar nu anulată. În acest sens, Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), este în concordanță cu articolul 6 alineatul (4) din Directiva 2008/115, care prevede că, atunci când un stat membru decide să acorde un drept de ședere resortisantului unei țări terțe și a fost deja eliberată o decizie de returnare, aceasta poate fi pur și simplu suspendată în perioada acestui drept, sau chiar cu articolul 9 din aceeași directivă, care prevede că îndepărtarea este „amânată” în cazul în care ar încălca principiul nereturnării.

29 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 decembrie 2011, Achughabian (C-329/11, EU:C:2011:807, punctele 43 și 45).

30 A se vedea punctul 76 din Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

31 Era vorba despre cea de a patra cerere de azil depusă de domnul N. Prima și cea de a treia au fost respinse definitiv, iar cea de a doua a fost retrasă.

32 Toate cele trei cereri de azil pe care domnul N. le introdusese anterior fuseseră respinse definitiv, astfel încât nicio procedură de azil nu era pendinte în momentul în care a fost emisă în privința sa o decizie de returnare.

33 A se vedea în special punctul 44 din Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

81. Cu alte cuvinte, o procedură de returnare inițiată în mod legal poate fi menținută, rămânând totodată suspendată, în privința unui resortisant al unei țări terțe care, în cursul acestei proceduri, dobândește un drept de ședere sau de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză.

82. În schimb, o asemenea procedură nu poate fi inițiată în privința unui asemenea resortisant atât timp cât un astfel de drept există.

83. Nici argumentele împotriva concluziei enunțate la punctul 71 din prezentele concluzii nu se pot deduce din articolul 6 alineatul (6) din Directiva 2008/115, nici din Manualul privind returnarea, invocat de asemenea de guvernul belgian.

84. Articolul 6 alineatul (6) din Directiva 2008/115, al cărui text este reprodus la punctul 9 din prezentele concluzii, prevede că o decizie de returnare poate fi adoptată simultan și contextual cu încetarea șederii legale a persoanei în cauză și cu declararea acestei încetări.

85. Această dispoziție nu face decât să recunoască statelor membre o posibilitate procedurală³⁴ prin care se urmărește simplificarea procedurii în două etape prevăzute de directiva menționată³⁵ și de care se pot servi cu respectarea condițiilor de aplicare a acesteia. Or, printre aceste condiții figurează cea cu privire la caracterul ilegal al șederii resortisantului țării terțe în cauză. Posibilitatea de a adopta un singur act, în locul a două acte diferite, pentru a pune capăt șederii ilegale a unui asemenea resortisant, pe de o parte, și de a emite o decizie de returnare și/sau de îndepărtare, pe de altă parte, nu poate permite statelor membre să facă abstracție de o asemenea condiție și să inițieze o procedură de returnare în privința unei persoane care dispune de dreptul de a rămâne pe teritoriul lor.

86. De altfel, această concluzie rezultă în mod clar chiar din textul articolului 6 alineatul (6) din Directiva 2008/115, care permite cumularea deciziei de returnare și/sau de îndepărtare cu o „decizie privind încetarea șederii legale”, respectiv cu o decizie care, punând capăt unei asemenea șederi, marchează începutul șederii ilegale a persoanei în cauză. Or, astfel cum am demonstrat mai sus, nu aceasta este situația respingerii unei cereri de azil atunci când, în temeiul dreptului Uniunii sau al dreptului național, această respingere nu este definitivă, iar solicitantul are dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză până la finalizarea procedurii de azil.

87. Pe de altă parte, subliniem, astfel cum a procedat Comisia în cadrul pledoariei orale, că articolul 6 alineatul (6) din Directiva 2008/115 se aplică „fără a aduce atingere [...] dispoziții[lor] pertinente din dreptul [Uniunii] și național”. Or, printre aceste dispoziții figurează și principiile dreptului Uniunii amintite mai sus și reglementările naționale care conferă solicitantului de azil dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză pe parcursul procedurii de azil.

88. În ceea ce privește Manualul privind returnarea, acesta prevede că respingerea unei cereri de azil și o decizie de returnare pot fi adoptate în cadrul unui singur act conform articolului 6 alineatul (6) din Directiva 2008/115³⁶. Acest manual, care nu are forță obligatorie³⁷, a fost adoptat după intrarea în vigoare a Directivei 2013/32, care a înlocuit Directiva 2005/85, și, astfel cum a subliniat Comisia în ședință, trebuie interpretat în lumina dispozițiilor acesteia. Or, astfel cum am amintit deja mai sus, articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 prevede că statele membre permit solicitanților de azil

34 Subliniem cu titlu incident că autoritățile belgiene nu au recurs la această posibilitate în cazul domnului Gnandi. Astfel, pe de o parte, ordinul de a părăsi teritoriul notificat domnului Gnandi nu pune capăt, prin el însuși, șederii legale în Belgia, ci mai curând constată caracterul nelegal al acestei șederi și, pe de altă parte, acest ordin și decizia CGRA din 23 mai 2014 sunt două acte diferite, adoptate de două autorități diferite.

35 Propunerea de Directivă 2008/115 menționează la punctul 4 că această posibilitate a fost prevăzută pentru a răspunde preocupării exprimate de numeroase state membre cu ocazia consultărilor prealabile, care se temeau că procedura în două etape ar conduce la întârzieri ale procedurii.

36 A se vedea Manualul privind returnarea, punctul 12.2.

37 Astfel cum se precizează în cuvântul introductiv al manualului respectiv, acesta se bazează în mare măsură pe lucrările efectuate de statele membre și de Comisie în cadrul „Comitetului de contact referitor la directiva privind returnarea” între anul 2009 și anul 2014 și prezintă, în mod sistematic și succint, discuțiile care au avut loc în cadrul acestui forum, care nu reflectă neapărat un acord în rândul statelor membre cu privire la interpretarea actelor juridice.

să rămână pe teritoriu până la expirarea termenului de prescripție privind exercitarea dreptului lor la o cale de atac efectivă împotriva deciziei de respingere a cererii lor și, în cazul în care acest drept a fost exercitat în termenul respectiv, până la soluționarea căii de atac. Prin urmare, este clar că, atunci când manualul respectiv afirmă că o decizie de refuz cu privire la o cerere de azil impune și o obligație de returnare, acesta nu se referă la o decizie împotriva căreia este inițiată o cale de atac în temeiul articolului 46 alineatul (1) din Directiva 2013/32, întrucât o asemenea interpretare ar fi contrară principiilor stabilite în Hotărârea Arslan³⁸. Prin urmare, trebuie să se considere că o asemenea afirmație vizează mai degrabă o decizie de respingere care a dobândit un caracter definitiv sau, astfel cum a explicat Comisia în ședință, o decizie emisă într-una dintre situațiile enumerate la articolul 46 alineatul (6) din această directivă, atunci când dreptul statului membru în cauză sau o hotărâre judecătorească nu acordă solicitantului de azil posibilitatea de a rămâne pe teritoriul acestui stat până la soluționarea căii de atac.

89. Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că nicio decizie de returnare în temeiul Directivei 2008/115 nu putea fi adoptată în privința domnului Gnandi în termenul de exercitare a acțiunii împotriva deciziei de respingere a cererii sale de azil, precum și, odată cu introducerea acestei acțiuni, pe toată perioada examinării acesteia și până la expirarea documentului special de ședere care figurează în anexa 35 la Decretul regal din 8 octombrie 1981.

90. În ceea ce privește perioada ulterioară hotărârii CCS din 31 octombrie 2014 și introducerii recursului administrativ împotriva acestei hotărâri, trebuie amintit că, în Hotărârea din 28 iulie 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524), Curtea a precizat că Directiva 2005/85 nu impune existența unui dublu grad de jurisdicție și că principiul protecției jurisdicționale efective conferă particularului un drept de acces la o instanță judecătorească, iar nu la mai multe grade de jurisdicție³⁹.

91. Cu toate acestea, din considerațiile dezvoltate până acum reiese că, atunci când legislația unui stat membru prevede un asemenea dublu grad de jurisdicție și permite solicitantului de azil să rămână pe teritoriul acestui stat până la soluționarea apelului sau a recursului, o procedură de returnare în temeiul Directivei 2008/115 nu poate fi inițiată în privința acestui solicitant. Or, rezultă din dosar că, la 8 februarie 2016, autoritățile belgiene au eliberat domnului Gnandi un permis de ședere temporară, valabil până la 1 martie 2017, pe baza articolului 9 bis din Legea din 15 decembrie 1980, care prevede posibilitatea de a elibera un asemenea document printre altele solicitanților de azil care au introdus un recurs administrativ declarat admisibil.

92. Înainte de a concluziona, mai dorim să abordăm pe scurt două chestiuni care, deși nu sunt vizate direct de cererea de decizie preliminară, au fost dezbătute totuși de părți în cuprinsul observațiilor lor și în ședință.

93. Prima chestiune privește conformitatea ordinului de a părăsi teritoriul în discuție în litigiul principal cu garanțiile procedurale prevăzute de Directiva 2008/115.

94. În această privință, subliniem că actul de notificare a acestui ordin menționa posibilitatea de a introduce o acțiune în anulare în temeiul articolului 39/2 alineatul 2 din Legea din 15 decembrie 1980, precum și o cerere de suspendare conform articolului 39/82 din această lege și preciza că, „sub rezerva aplicării articolului 39/79 din aceeași lege”, nici o astfel de cale de atac și nici introducerea unei asemenea cereri nu ar avea ca efect suspendarea executării ordinului notificat. Actul de notificare respectiv nu făcea, în schimb, nicio mențiune cu privire la faptul că articolul 39/70 din Legea din

³⁸ A se vedea Hotărârea din 30 mai 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343).

³⁹ A se vedea punctul 69. În ceea ce privește articolul 13 din CEDO, a se vedea în ultimul rând Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului Allanazarova împotriva Rusiei din 14 februarie 2017 (CE:ECHR:2017:0214JUD004672115, punctul 98), în care se confirmă că această dispoziție nu obligă statele contractante să instituie un dublu grad de jurisdicție în materia măsurilor de îndepărtare și că este suficient să existe cel puțin o cale de atac internă care să îndeplinească condițiile de efectivitate urmărite de dispoziția menționată, cu alte cuvinte o cale de atac care permite un control atent și o examinare riguroasă a unei afirmații în ceea ce privește riscul unor tratamente contrare articolului 3 din CEDO și care dispune de un efect suspensiv de plin drept în privința măsurii în litigiu.

15 decembrie 1980 interzicea să se procedeze la executarea silită a ordinului respectiv în termenul de exercitare a acțiunii împotriva deciziei de refuz al recunoașterii statutului de refugiat, precum și în perioada examinării unei eventuale acțiuni împotriva acestei decizii. Dimpotrivă, informațiile notificate domnului Gnandi împreună cu ordinul de a părăsi teritoriul în discuție în litigiul principal erau de natură să dea naștere în privința acestuia convingerii că ordinul respectiv putea fi executat la expirarea termenului stabilit pentru plecarea voluntară. Astfel, actul de notificare arăta că, în lipsa respectării acestui ordin, domnul Gnandi se expunea riscului de a fi condus la frontieră și de a fi deținut în acest scop. După cum afirmă domnul Gnandi, fără ca guvernul belgian să conteste, aceleași informații figurau într-un formular care i-a fost predat împreună cu actul de notificare.

95. În aceste condiții, decizia de returnare notificată domnului Gnandi nu ni se pare că poate fi considerată ca fiind conformă cu garanțiile procedurale prevăzute de Directiva 2008/115 și în special la articolul 12 alineatul (1), care prevede că aceste decizii „conțin [...] informații privind căile de atac posibile”, și la articolul 14 alineatul (2), care prevede că statele membre furnizează persoanelor menționate la alineatul (1) al acestui articol o confirmare în scris⁴⁰ că, temporar, decizia de returnare nu va fi executată. Într-un mod mai general, caracterul lacunar și contradictoriu⁴¹ al acestor informații în împrejurările din litigiul principal nu corespunde, în opinia noastră, cerințelor unei proceduri echitabile și transparente, menționate în considerentul (6) al acestei directive.

96. Cea de a doua chestiune care necesită să fie examinată pe scurt privește efectele ordinului de a părăsi teritoriul în discuție în litigiul principal asupra condițiilor de ședere a domnului Gnandi pe teritoriul belgian, în special în ceea ce privește drepturile sale sociale și economice.

97. Instanța de trimitere nu furnizează decât foarte puține informații în această privință. Ea se limitează în esență să indice că ordinul respectiv era obligatoriu pentru domnul Gnandi, care era în continuare ținut să îl execute voluntar, deși nicio măsură de îndepărtare nu poate fi executată în privința sa. Cu toate acestea, reiese din dosar, iar părțile nu contestă că, în temeiul unei circulare din 30 august 2013⁴², numele reclamantului a fost șters din registrul populației în urma adoptării ordinului amintit, ceea ce ar părea să implice că nu a mai avut dreptul la nicio asigurare și la nicio formă de asistență socială.

98. În această privință, pe de o parte, amintim că Directiva 2003/9⁴³, precum și Directiva 2013/33⁴⁴, care a înlocuit-o începând cu 20 iulie 2015, stabilesc condițiile minime de primire pe care statele membre au obligația să le garanteze în favoarea resortisanților țărilor terțe și a apatrizilor care au depus o cerere de protecție internațională, cât timp aceștia sunt autorizați să rămână pe teritoriul

40 Este vorba printre altele despre persoanele a căror îndepărtare a fost amânată, conform articolului 9 din Directiva 2008/115, întrucât este contrară principiului nereturnării.

41 Ordinul de a părăsi teritoriul în discuție în litigiul principal a fost notificat domnului Gnandi la doar câteva zile de la decizia CGRA din 23 mai 2014 care îl informa că nicio măsură de îndepărtare nu putea fi adoptată în privința sa în termenul de exercitare a acțiunii la CCS împotriva acestei decizii. Or, astfel cum am văzut, acest ordin – adoptat de o altă autoritate decât CGRA –, precum și actul de notificare care îl însoțea nu făceau nicio mențiune cu privire la faptul că executarea forțată a ordinului de a părăsi teritoriul era suspendată temporar, ci, dimpotrivă, erau redactate astfel încât să dea naștere convingerii contrare, contribuind astfel la crearea unei confuzii pentru destinatar cu privire la obligațiile care îi revin și cu privire la căile de atac puse la dispoziția sa.

42 Circulara de abrogare a celei din 20 iulie 2001 privind întinderea juridică a anexei 35 la Decretul regal din 8 octombrie 1981 (*Moniteur belge* din 6 septembrie 2013, p. 63240).

43 Directiva Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre (JO 2003, L 31, p. 18, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 48).

44 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 2013, L 180, p. 96).

respectiv în calitate de solicitanți de azil⁴⁵. Măsurile prevăzute de aceste directive, privind în special condițiile materiale de primire și îngrijirile medicale, implică o examinare a situației solicitantului de azil⁴⁶, care nu este nicidecum comparabilă cu garanțiile în așteptarea returnării prevăzute la articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2008/115⁴⁷.

99. Pe de altă parte, astfel cum a procedat Comisia în observațiile sale scrise, amintim că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a precizat, într-o hotărâre din 2015⁴⁸, că faptul de a obliga un solicitant de azil să se întoarcă în țara din care a fugit fără ca temeinicia temerilor sale să fi putut fi examinată de o instanță implică o încălcare a garanțiilor privind disponibilitatea și accesibilitatea căilor de atac atât în drept, cât și în practică impuse de dispozițiile coroborate ale articolelor 3 și 13 din CEDO⁴⁹. Or, este adevărat că Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului, căreia i-a fost trimisă cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, a decis radierea cererii din registru, astfel încât hotărârea respectivă nu mai are niciun efect juridic⁵⁰. Considerăm totuși că interpretarea principiului protecției jurisdicționale efective pe care a dat-o această hotărâre necesită să fie reținută în ceea ce privește articolul 47 din cartă coroborat cu articolul 19 alineatul (2) din aceasta. Dispozițiile menționate se opun ca un solicitant de azil să fie obligat *de facto* să părăsească teritoriul statului în care a introdus o acțiune împotriva respingerii cererii sale de azil, înainte de soluționarea acestei căi de atac, ca urmare a imposibilității în care se află de a-și asigura nevoile esențiale.

Concluzie

100. În lumina ansamblului considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă Conseil d'État (Consiliul de Stat, Belgia) după cum urmează:

„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 și în special articolul (2) alineatul (1) și articolul 5 din aceasta, precum și principiile nereturnării și protecției jurisdicționale efective, înscrise la articolul 19 alineatul (2) și, respectiv, la articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, se opun adoptării unei decizii de returnare în temeiul articolului 6 alineatul (1) din această directivă în privința unui resortisant al unei țări terțe care a introdus o cerere de protecție internațională, în sensul Directivei 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, și căruia, în temeiul dreptului Uniunii și/sau al dreptului național, i s-a permis să rămână în statul membru în care a introdus cererea de protecție internațională, în termenul de exercitare a acțiunii prevăzut la articolul 39 alineatul (1) din Directiva 2005/85 împotriva respingerii acestei cereri și, atunci când calea de atac respectivă a fost introdusă în termen, în perioada examinării acesteia. Directiva 2008/115, precum și principiile nereturnării și protecției jurisdicționale efective nu se opun, în schimb, ca o asemenea decizie de returnare să fie adoptată în privința unui astfel de resortisant după respingerea căii de atac respective, cu condiția ca, în temeiul dreptului național, acestui resortisant să i se permită să rămână în statul membru în cauză până la soluționarea definitivă a procedurii de azil.”

⁴⁵ A se vedea articolul 3 alineatul (1) din cele două directive.

⁴⁶ A se vedea Hotărârea din 27 februarie 2014, Saciri și alții (C-79/13, EU:C:2014:103, punctele 35-42).

⁴⁷ Conform articolului 14 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2008/115, resortisanții țărilor terțe au dreptul, în termenul de plecare voluntară, doar la îngrijirile medicale de urgență și la tratamentul de bază al bolii. Articolul 14 alineatul (1) litera (d) din această directivă impune luarea în considerare a nevoilor speciale ale persoanelor vulnerabile.

⁴⁸ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului V. M. și alții împotriva Belgiei din 7 iulie 2015 (CE:ECHR:2015:0707JUD006012511).

⁴⁹ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului V. M. și alții împotriva Belgiei din 7 iulie 2015 (CE:ECHR:2015:0707JUD006012511, punctul 197 și urm.).

⁵⁰ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului V. M. și alții împotriva Belgiei din 17 noiembrie 2016 (CE:ECHR:2016:1117JUD006012511).