



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

3 iunie 2021 *

„Trimitere preliminară – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Politica în domeniul imigrației – Returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală – Directiva 2008/115/CE – Articolul 2 alineatul (1) – Domeniu de aplicare – Resortisant al unei țări terțe – Condamnare penală în statul membru – Articolul 3 punctul 6 – Interdicție de intrare – Motive de ordine publică și de siguranță publică – Retragerea deciziei de returnare – Legalitatea interdicției de intrare”

În cauza C-546/19,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania), prin decizia din 9 mai 2019, primită de Curte la 16 iulie 2019, în procedura

BZ

împotriva

Westerwaldkreis,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul M. Vilaras (raportor), președinte de cameră, domnii N. Piçarra, D. Šváby și S. Rodin și doamna K. Jürimäe, judecători,

avocat general: domnul P. Pikamäe,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru guvernul german, de J. Möller și R. Kanitz, în calitate de agenți;
- pentru guvernul neerlandez, de M. Bulterman și J. M. Hoogveld, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de C. Ladenburger și C. Cattabriga, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 10 februarie 2021,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea 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 ilegală (JO 2008, L 348, p. 98).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între BZ, pe de o parte, și Westerwaldkreis (districtul Westerwald, Germania), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea unei decizii de interdicție de intrare și de ședere pronunțate împotriva lui BZ.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2008/115

- 3 Articolul 1 din Directiva 2008/115, intitulat „Obiectul”, prevede:

„Prezenta directivă stabilește standarde și proceduri comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, în conformitate cu drepturile fundamentale ca principii generale ale dreptului comunitar, precum și cu dreptul internațional, inclusiv obligațiile în materie de protecție a refugiaților și de drepturi ale omului.”

- 4 Articolul 2 din această directivă, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Prezenta directivă se aplică resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru.

(2) Statele membre pot decide să nu aplice prezenta directivă resortisanților țărilor terțe care:

[...]

(b) fac obiectul returnării ca sancțiune de drept penal sau ca urmare a unei sancțiuni de drept penal, în conformitate cu dreptul intern, sau fac obiectul unor proceduri de extrădare.”

- 5 Articolul 3 din directiva menționată, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. «resortisant al unei țări terțe» înseamnă orice persoană care nu este cetățean al Uniunii în sensul articolului [21 alineatul (1) TFUE] și nu beneficiază de dreptul [...] la liberă circulație astfel cum este definit la articolul 2 punctul 5 din [Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5)];
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;

3. «returnare» înseamnă procesul de întoarcere a unui resortisant al unei țări terțe – fie prin respectarea voluntară a unei obligații de returnare, fie prin aplicarea forțată a acesteia – în:
 - țara de origine sau
 - o țară de tranzit în conformitate cu acordurile comunitare sau bilaterale de readmisie sau alte acorduri sau
 - o altă țară terță, în care resortisantul în cauză al unei țări terțe decide în mod voluntar să se întoarcă și în care acesta va fi acceptat;
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;
6. «interdicția de intrare» înseamnă decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară care interzice intrarea și șederea pe teritoriul statelor membre pentru o anumită perioadă și care însoțește o decizie de returnare;

[...]”

6. Articolul 6 din Directiva 2008/115, intitulat „Decizia de returnare”, are următorul cuprins:

„(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).

(2) Resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru și care posedă un permis de ședere valid sau o altă autorizație care conferă un drept de ședere, eliberate de un alt stat membru, li se cere să se întoarcă imediat pe teritoriul statului membru respectiv. În cazul nerespectării acestei cerințe de către resortisantul unei țări terțe sau în cazul în care plecarea imediată a resortisantului unei țări terțe este necesară din motive de ordine publică sau de securitate națională, se aplică alineatul (1).

(3) Statele membre pot decide să nu emită o decizie de returnare pentru un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor, dacă resortisantul în cauză al unei țări terțe este preluat de un alt stat membru în conformitate cu acordurile bilaterale sau normele existente la data intrării în vigoare a prezentei directive. În acest caz, statul membru care a preluat resortisantul respectiv al unei țări terțe pune în aplicare alineatul (1).

(4) Statele membre pot decide în orice moment să acorde un permis de ședere autonom sau orice altă 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 lor. În acest caz, nu se emite nicio decizie de returnare. În cazul în care a fost deja eliberată o decizie de returnare, aceasta este retrasă sau suspendată pe durata de valabilitate a permisului de ședere sau a unei alte autorizații care conferă un drept de ședere.

(5) În cazul în care un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru face obiectul unei proceduri în curs de reînnoire a permisului de ședere sau a unei alte autorizații care îi conferă un drept de ședere, statul membru respectiv ia în considerare posibilitatea de a nu emite decizia de returnare până la finalizarea procedurii în curs, fără a se aduce atingere alineatului (6).

[...]"

- 7 Potrivit articolului 7 alineatele (3) și (4) din Directiva 2008/115, intitulat „Plecarea voluntară”:

„(3) În cursul termenului pentru plecare voluntară pot fi impuse o serie de obligații în scopul de a evita riscul de sustragere, cum ar fi aceea de a se prezenta, la intervale de timp periodice, autorităților, de a depune o garanție financiară corespunzătoare, de a prezenta documente sau obligația de a rămâne într-un anumit loc.

(4) În cazul existenței unui risc de sustragere sau în cazul în care o cerere de permis de ședere a fost respinsă ca neîntemeiată în mod evident sau frauduloasă sau în cazul în care persoana în cauză prezintă un risc pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională, statele membre pot să nu acorde un termen pentru plecarea voluntară sau pot să acorde o perioadă mai scurtă de șapte zile.”

- 8 Articolul 9 din directiva menționată, intitulat „Amânarea îndepărtării”, prevede la alineatele (1) și (3):

„(1) Statele membre amână îndepărtarea:

(a) în cazul în care aceasta ar încălca principiul nereturnării [...]

[...]

(3) În cazul în care îndepărtarea se amână în conformitate cu alineatele (1) și (2), resortisantului în cauză al unei țări terțe îi pot fi impuse obligațiile prevăzute la articolul 7 alineatul (3).”

- 9 Articolul 11 din aceeași directivă, intitulat „Interdicția de intrare”, prevede:

„(1) Decizia de returnare este însoțită de interdicția de intrare:

(a) dacă nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară sau

(b) dacă obligația de returnare nu a fost îndeplinită.

În celelalte cazuri, decizia de returnare poate fi însoțită de o interdicție de intrare.

(2) Durata interdicției de intrare se stabilește ținând seama, în mod adecvat, de toate circumstanțele specifice fiecărui caz și nu ar trebui să depășească, în principiu, cinci ani. Aceasta poate depăși totuși cinci ani dacă resortisantul unei țări terțe reprezintă o amenințare gravă pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională.”

Codul frontierei Schengen

- 10 Articolul 5 din Regulamentul nr. 562/2006, abrogat și înlocuit de la 11 aprilie 2016 prin Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierei Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1), stabilea condițiile de intrare a resortisanților țărilor terțe pentru șederile preconizate

pe teritoriul statelor membre pentru o perioadă de maximum 90 de zile în orice perioadă de 180 de zile. Începând cu 11 aprilie 2016, aceste condiții sunt stabilite la articolul 6 din Regulamentul 2016/399.

Manualul privind returnarea

- 11 Manualul privind returnarea figurează în anexa la Recomandarea (UE) 2017/2338 a Comisiei din 16 noiembrie 2017 de instituire a unui manual comun în materie de returnare care să fie utilizat de autoritățile competente ale statelor membre atunci când desfășoară activități legate de returnare (JO 2017, L 339, p. 83). Astfel cum reiese din cuprinsul punctului 2 din această recomandare, manualul constituie un instrument principal pentru autoritățile statelor membre competente pentru îndeplinirea sarcinilor legate de returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală.
- 12 Manualul privind returnarea conține un punct 11, intitulat „Interdicții de intrare”, al cărui al cincilea paragraf are următorul cuprins:

„Normele privind interdicțiile de intrare emise în legătură cu decizia de returnare în temeiul Directivei [2008/115] nu afectează interdicțiile de intrare emise în alte scopuri care nu sunt legate de migrație, cum ar fi interdicțiile de intrare pentru resortisanții țărilor terțe care au comis infracțiuni grave sau despre care există indicii reale că intenționează să comită o astfel de infracțiune [a se vedea articolul 24 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen din a doua generație (SIS II), JO 2006, L 381, p. 4, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 76] sau interdicțiile de intrare care constituie o măsură restrictivă adoptată în conformitate cu capitolul 2 titlul V din [Tratatul] UE, inclusiv măsuri de punere în aplicare a interdicțiilor de călătorie emise de Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite.”

Dreptul național

- 13 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Legea cu privire la șederea, încadrarea în muncă și integrarea străinilor pe teritoriul federal) (BGBl. 2008 I, p. 162), în versiunea aplicabilă situației de fapt din litigiul principal (denumită în continuare „AufenthG”), conține un articol 11, intitulat „Interdicția de intrare și ședere”, potrivit căruia:

„(1) Resortisantul străin care a făcut obiectul unei măsuri de expulzare, de returnare sau de îndepărtare nu mai are nici dreptul de a intra din nou pe teritoriul federal, nici dreptul de ședere pe acest teritoriu și nu i se poate emite niciun titlu de ședere, nici în cazul în care ar avea acest drept în temeiul prezentei legi (interdicția de intrare și de ședere).

(2) Durata interdicției de intrare și de ședere este stabilită din oficiu. Acest termen începe să curgă de la data plecării resortisantului străin. În cazul expulzării, durata interdicției este stabilită în același timp cu emiterea ordinului de expulzare. În celelalte cazuri, aceasta este stabilită în același timp cu emiterea ordinului de a părăsi teritoriul sub sancțiunea îndepărtării și cel târziu în momentul îndepărtării sau returnării. Pentru a preveni o amenințare la adresa siguranței publice și a ordinii publice, acest termen poate fi însoțit de o condiție, în special referitoare la absența dovedită a unor sancțiuni penale sau de consum sau de trafic de droguri. În cazul în care această condiție nu este îndeplinită la expirarea termenului, se aplică un termen mai lung, care este stabilit din oficiu în același timp cu termenul stabilit în a cincea teză.

(3) Durata interdicției de intrare și de ședere reprezintă o decizie discreționară. Aceasta poate depăși cinci ani numai în cazul în care resortisantul străin a fost expulzat ca urmare a unei condamnări penale sau în cazul în care acesta constituie o amenințare gravă la adresa siguranței publice și a ordinii publice. Durata interdicției nu poate depăși zece ani.

[...]”

14 Articolul 50 din AufenthG, intitulat „Obligația de a părăsi teritoriul”, prevede:

„(1) Resortisantul străin are obligația de a părăsi teritoriul dacă nu este sau nu mai este titularul unui permis de ședere necesar [...]

(2) Resortisantul străin are obligația de a părăsi fără întârziere teritoriul Republicii Federale sau, în cazul în care i s-a acordat un termen pentru a părăsi teritoriul, înainte de expirarea acestui termen.

[...]”

15 Articolul 51 din AufenthG, intitulat „Încetarea legalității șederii; menținerea unor restricții”, prevede la alineatul (1) punctul 5:

„(1) Permisul de ședere încetează să mai fie valabil în situațiile următoare: [...]

5. în cazul expulzării resortisantului străin, [...]”

16 Articolul 53 alineatul (1) din AufenthG, intitulat „Expulzarea”, prevede:

„Resortisantul străin a cărui ședere constituie o amenințare pentru siguranța publică și ordinea publică, pentru ordinea constituțională democratică și liberă sau pentru orice alt interes major al Republicii Federale Germania face obiectul unei măsuri de expulzare în cazul în care, având în vedere toate împrejurările cauzei, evaluarea comparativă a interesului reprezentat de plecarea acestuia și a interesului său de a rămâne pe teritoriul Republicii Federale arată că prevalează interesul public pentru plecarea sa.”

17 Articolul 54 alineatul (1) punctul 1 din AufenthG are următorul cuprins:

„(1) Interesul în expulzarea resortisantului străin în sensul articolului 53 alineatul (1) este deosebit de important:

1. în cazul în care acesta a fost condamnat printr-o hotărâre care are autoritate de lucru judecat la o pedeapsă privativă de libertate [...]

18 Articolul 58 din AufenthG, intitulat „Îndepărtarea”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Resortisantul străin face obiectul unei măsuri de îndepărtare în cazul în care obligația acestuia de a părăsi teritoriul este executorie, dacă nu i s-a acordat niciun termen pentru a părăsi teritoriul sau dacă acest termen a expirat, precum și în cazul în care nu este asigurată executarea voluntară a obligației sale de a părăsi teritoriul sau în cazul în care controlul asupra acestuia pare necesar din motive de siguranță publică și de ordine publică. [...]

(2) [...] În celelalte cazuri, obligația de a părăsi teritoriul devine executorie numai în momentul în care refuzul de eliberare a permisului de ședere sau a unui alt act administrativ în temeiul căruia resortisantul străin este obligat să părăsească teritoriul în conformitate cu articolul 50 alineatul (1) devine el însuși executoriu.

[...]”

- 19 Articolul 59 din AufenthG, intitulat „Ordinul de părăsire a teritoriului sub sancțiunea îndepărtării”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Îndepărtarea este precedată de un ordin de părăsire a teritoriului sub sancțiunea îndepărtării, care stabilește un termen rezonabil pentru plecarea voluntară cuprins între 7 și 30 de zile. [...]

(2) Ordinul de părăsire a teritoriului sub sancțiunea îndepărtării desemnează statul către care resortisantul străin va fi îndepărtat și precizează că acesta poate fi de asemenea îndepărtat către un alt stat pe teritoriul căruia este autorizat să intre sau care este obligat să îl admită.

[...]”

- 20 Articolul 60a din AufenthG, intitulat „Suspendarea temporară a îndepărtării (Toleranță)”, prevede la alineatele (2)-(4):

„(2) Îndepărtarea resortisantului străin este suspendată atât timp cât aceasta este imposibilă din motive de fapt și de drept și resortisantului străin nu i se acordă niciun permis de ședere temporară. [...]

(3) Suspendarea îndepărtării resortisantului străin nu aduce atingere obligației acestuia de a părăsi teritoriul.

(4) Resortisantului străin care beneficiază de suspendarea îndepărtării i se eliberează un certificat.

[...]”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 21 BZ, cu cetățenie nedeterminată, este născut în Siria și locuiește în Germania din anul 1990. Chiar dacă avea de la acel moment obligația să părăsească teritoriul, el și-a continuat șederea în acest stat membru pe baza unei „suspendări temporare a îndepărtării (Toleranță)”, prelungită în mod regulat, întemeiată pe articolul 60a din AufenthG.

- 22 La 17 aprilie 2013, BZ a fost condamnat la o pedeapsă privativă de libertate de trei ani și patru luni pentru infracțiuni de susținere a terorismului. În luna martie 2014, acesta a beneficiat de suspendarea executării restului de pedeapsă.

- 23 Ca urmare a acestei condamnări penale, districtul Westerwald a dispus, printr-un ordin din 24 februarie 2014, expulzarea lui BZ în temeiul articolului 53 alineatul (1) din AufenthG. Acest ordin includea de asemenea interdicția de intrare și de ședere în Germania pentru o perioadă de șase ani, redusă ulterior la patru ani, începând de la data la care BZ va fi părăsit efectiv teritoriul german și limitată cel târziu la 21 iulie 2023. În același timp, districtul Westerwald i-a transmis lui BZ un ordin de părăsire a teritoriului sub sancțiunea îndepărtării.

- 24 BZ a formulat opoziție împotriva deciziilor menționate. În ședința în fața comisiei de opoziție, districtul Westerwald a retras ordinul de părăsire a teritoriului sub sancțiunea îndepărtării. Contestația lui BZ a fost respinsă cu privire la celelalte capete de cerere.

- 25 Prin urmare, acesta a introdus la Verwaltungsgericht Koblenz (Tribunalul Administrativ din Koblenz, Germania) o acțiune împotriva măsurilor adoptate în privința sa. Întrucât această acțiune a fost respinsă, BZ a formulat apel împotriva acestei hotărâri în fața Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Tribunalul Administrativ Superior din Renania-Palatinat, Germania).

- 26 Ulterior, prin decizia din 21 iulie 2017, o cerere de azil a lui BZ a fost respinsă ca vădit nefondată de Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Biroul Federal pentru Migrație și Refugiați, Germania). Această autoritate a constatat de asemenea că BZ nu putea fi returnat în Siria, întrucât, în ceea ce privește această țară, erau îndeplinite condițiile pentru interzicerea îndepărtării.
- 27 Prin hotărârea din 5 aprilie 2018, Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Tribunalul Administrativ Superior din Renania-Palatinat) a respins apelul formulat de BZ având ca obiect anularea măsurii de expulzare și stabilirea duratei interdicției de intrare și de ședere. În consecință, BZ a formulat recurs împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere.
- 28 Instanța de trimitere arată că a respins recursul formulat de BZ, în măsura în care această acțiune privea ordinul de expulzare adoptat în privința sa, care a devenit astfel definitiv. Aceasta a disjuns procedura de recurs, continuând-o numai în măsura în care ea viza decizia de a reduce durata interdicției de intrare și de ședere care însoțește acest ordin la patru ani de la data unei eventuale plecări a lui BZ de pe teritoriul german și până la 21 iulie 2023 cel târziu.
- 29 Din explicațiile instanței de trimitere reiese că, potrivit dreptului german, adoptarea unui ordin de expulzare, în temeiul articolului 53 din AufenthG, are drept consecință, pe de o parte, încetarea validității permisului de ședere al persoanei în cauză, în conformitate cu articolul 51 alineatul (1) punctul 5 din AufenthG, și, pe de altă parte, interdicția, în temeiul articolului 11 alineatul (1) din AufenthG, de intrare și de ședere, precum și a emiterii unui nou permis de ședere pentru această persoană înainte de expirarea duratei ordinului de expulzare.
- 30 Instanța de trimitere precizează de asemenea că, în dreptul german, ordinul de expulzare nu constituie o „decizie de returnare” în sensul articolului 3 punctul 4 din Directiva 2008/115. În schimb, această situație se regăsește, potrivit instanței de trimitere, în ceea ce privește ordinul de părăsire a teritoriului sub sancțiunea îndepărtării, prevăzut la articolul 59 alineatul (1) prima teză din AufenthG.
- 31 Instanța de trimitere adaugă că un ordin de expulzare adoptat în temeiul articolului 53 din AufenthG nu conduce în mod necesar la îndepărtarea resortisantului străin în cauză. Astfel, persoanele a căror ședere constituie o amenințare pentru siguranța publică ar putea face obiectul unei asemenea măsuri, chiar dacă îndepărtarea lor de pe teritoriul german nu ar fi posibilă din cauza situației existente în țara lor de destinație. În acest caz, dreptul național nu ar impune retragerea interdicției de intrare și de ședere pronunțate, în temeiul articolului 11 alineatul (1) din AufenthG.
- 32 Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aspectul dacă o interdicție de intrare și de ședere pronunțată împotriva unui resortisant al unei țări terțe în scopuri „care nu sunt legate de migrație”, în special în combinație cu un ordin de expulzare, se încadrează în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115. Îndoielile sale rezultă în special din precizarea, la punctul 11 al cincilea paragraf din Manualul privind returnarea, potrivit căreia normele privind interdicțiile de intrare emise în legătură cu decizia de returnare în temeiul Directivei 2008/115 „nu afectează interdicțiile de intrare emise în alte scopuri care nu sunt legate de migrație”.
- 33 Instanța de trimitere subliniază, în plus, că Republica Federală Germania nu a utilizat posibilitatea pe care i-o conferă articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115, de a nu aplica această directivă resortisanților țărilor terțe care fac obiectul returnării ca sancțiune de drept penal sau ca urmare a unei sancțiuni de drept penal, în conformitate cu dreptul intern.

- 34 În aceste condiții, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) a) O interdicție de intrare impusă unui resortisant al unui stat terț în scopuri «care nu sunt legate de migrație» intră în orice caz în domeniul de aplicare al Directivei [2008/115], dacă statul membru nu a făcut uz de posibilitatea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (b) din directiva respectivă?
- b) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare litera a): o astfel de interdicție nu intră sub incidența Directivei 2008/115 nici în cazul în care acest resortisant al unei țări terțe se află deja în situație de ședere ilegală, independent de un ordin de expulzare emis împotriva lui, care include și o interdicție de intrare și, prin urmare, intră pe fond în sfera de aplicare a acestei directive?
- c) Se consideră a fi interdicție de intrare în scopuri «care nu sunt legate de migrație» o interdicție de intrare emisă în legătură cu un ordin de expulzare pe motive de siguranță publică și de ordine publică (în speță, numai în scopuri preventive generale în vederea combaterii terorismului)?
- 2) În măsura în care se răspunde la prima întrebare în sensul că prezenta interdicție intră în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115:
- a) Retragerea deciziei de returnare de către autorități (fie, în speță, a ordinului de părăsire a teritoriului sub sancțiunea îndepărtării) are drept consecință faptul că o interdicție de intrare impusă în același timp (în sensul articolului 3 punctul 6 din Directiva 2008/115) devine nelegală?
- b) Această consecință legală intervine și dacă ordinul administrativ de expulzare emis anterior deciziei de returnare a rămas definitiv?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la admisibilitate

- 35 În observațiile prezentate Curții, guvernul german a arătat că, contrar indicațiilor instanței de trimitere, Republica Federală Germania a recurs la posibilitatea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115, de a nu aplica această directivă resortisanților țărilor terțe care fac obiectul returnării ca sancțiune de drept penal sau ca urmare a unei sancțiuni de drept penal, în conformitate cu dreptul intern.
- 36 Guvernul german s-a referit în special la expunerea de motive a legii de transpunere a Directivei 2008/115 în ordinea juridică germană, din care ar reieși că derogarea de la durata maximă de cinci ani a interdicției de intrare și de ședere prevăzute la articolul 11 alineatul (3) a doua teză din Aufenthaltsgesetz, printre altele, întemeiată pe articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115.
- 37 Potrivit guvernului german, din moment ce dispozițiile dreptului național aplicabile litigiului principal au fost adoptate făcând uz de posibilitatea lăsată statelor membre la articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115, interpretarea acestei directive solicitată de instanța de trimitere ar fi lipsită de relevanță pentru litigiul cu care este sesizată. În consecință, întrebările adresate de instanța de trimitere ar trebui înlăturate ca inadmisibile.
- 38 Cu toate acestea, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub propria răspundere și a cărei exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de relevanță. Refuzul Curții de a se pronunța asupra unei cereri formulate de o instanță națională nu poate interveni decât atunci când este evident că interpretarea solicitată a

dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care îi sunt adresate (Hotărârea din 22 decembrie 2008, *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, punctul 46 și jurisprudența citată).

- 39 În speță, instanța de trimitere a confirmat, ca răspuns la o cerere de lămuriri adresată de Curte, că, potrivit interpretării sale date dreptului german, legiuitorul german nu a decis, în temeiul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115, să excludă complet din domeniul de aplicare al acestei directive resortisanții țărilor terțe care fac obiectul returnării ca sancțiune de drept penal sau ca urmare a unei sancțiuni de drept penal. Din expunerea de motive invocată de guvernul german ar reieși că legiuitorul german a intenționat doar să deroge punctual de la dispoziția specifică prevăzută la articolul 11 alineatul (2) din directiva menționată, referitoare la durata maximă de valabilitate a interdicției de intrare și de ședere.
- 40 Având în vedere astfel de indicații furnizate de instanța de trimitere, nu se poate considera că interpretarea dreptului Uniunii solicitată de această instanță nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, astfel încât nu rezultă în mod vădit că întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii sunt lipsite de relevanță.
- 41 În consecință, cererea de decizie preliminară este admisibilă.

Cu privire la prima întrebare

- 42 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că această directivă se aplică unei interdicții de intrare și de ședere, pronunțată de un stat membru, care nu a făcut uz de posibilitatea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (b) din această directivă împotriva unui resortisant al unei țări terțe care se află pe teritoriul său și care face obiectul unui ordin de expulzare, pentru motive de siguranță publică și de ordine publică, în temeiul unei condamnări penale anterioare.
- 43 În această privință, trebuie amintit în primul rând 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. Noțiunea de „ședere ilegală” este definită la articolul 3 punctul 2 din această directivă ca fiind „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”.
- 44 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 virtutea acestui unic fapt, în situație de ședere ilegală și, prin urmare, intră în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2016, *Affum*, C-47/15, EU:C:2016:408, punctul 48, și Hotărârea din 19 iunie 2018, *Gnandi*, C-181/16, EU:C:2018:465, punctul 39).
- 45 Rezultă că domeniul de aplicare al acestei directive este definit prin referire numai la situația de ședere ilegală în care se află un resortisant al unei țări terțe, independent de motivele aflate la originea acestei situații sau de măsurile care pot fi adoptate în privința acestui resortisant.
- 46 În al doilea rând, articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115, potrivit căruia statele membre pot decide să excludă din domeniul de aplicare al acestei directive resortisanții țărilor terțe care fac obiectul returnării ca sancțiune de drept penal sau ca urmare a unei sancțiuni de drept penal, în conformitate cu dreptul intern sau care fac obiectul unor proceduri de extrădare, confirmă această

interpretare. Astfel, nu ar fi fost necesar să se prevadă, într-o dispoziție specifică, o asemenea posibilitate pentru statele membre dacă resortisanții terți în cauză nu ar intra în domeniul de aplicare al directivei menționate, astfel cum este definit la articolul 2 alineatul (1) din aceasta.

- 47 În al treilea rând, considerațiile care precedă nu ar putea fi repuse în discuție de punctul 11 al cincilea paragraf din Manualul privind returnarea. Astfel, domeniul de aplicare al Directivei 2008/115, astfel cum reiese fără echivoc din articolul 2 alineatul (1) din aceasta, nu poate fi modificat printr-o recomandare a Comisiei, care este lipsită de efect obligatoriu.
- 48 Ținând seama de ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că această directivă se aplică unei interdicții de intrare și de ședere, pronunțată de un stat membru, care nu a făcut uz de posibilitatea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (b) din directiva menționată împotriva unui resortisant al unei țări terțe care se află pe teritoriul său și care face obiectul unui ordin de expulzare, pentru motive de siguranță publică și de ordine publică, în temeiul unei condamnări penale anterioare.

Cu privire la a doua întrebare

- 49 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Directiva 2008/115 trebuie interpretată în sensul că se opune menținerii în vigoare a unei interdicții de intrare și de ședere, pronunțată de un stat membru împotriva unui resortisant al unei țări terțe care se află pe teritoriul său și care face obiectul unui ordin de expulzare, devenit definitiv, adoptat pentru motive de siguranță publică și de ordine publică, în temeiul unei condamnări penale anterioare, atunci când decizia de returnare adoptată în privința acestui resortisant de statul membru menționat a fost retrasă.
- 50 Trebuie amintit că articolul 3 punctul 6 din Directiva 2008/115 definește „interdicția de intrare” ca fiind „decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară care interzice intrarea și șederea pe teritoriul statelor membre pentru o anumită perioadă și care însoțește o decizie de returnare”. Această din urmă decizie este definită la articolul 3 punctul 4 din directiva menționată ca fiind „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”.
- 51 Potrivit articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115, deciziile de returnare sunt însoțite de o interdicție de intrare dacă nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară sau dacă obligația de returnare nu a fost îndeplinită. În celelalte cazuri, decizia de returnare poate fi însoțită de o interdicție de intrare.
- 52 Din modul de redactare a dispozițiilor menționate rezultă că o „interdicție de intrare” este menită să completeze o decizie de returnare, interzicând persoanei în cauză, pentru o perioadă determinată după „returnarea” sa, astfel cum este definit acest termen la articolul 3 punctul 3 din Directiva 2008/115, și, așadar, după plecarea sa de pe teritoriul statelor membre, să intre din nou pe acest teritoriu și să locuiască acolo în continuare [Hotărârea din 26 iulie 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, punctul 45, precum și Hotărârea din 17 septembrie 2020, JZ (Pedeapsă cu închisoarea în cazul unei interdicții de intrare), C-806/18, EU:C:2020:724, punctul 32]. Prin urmare, o interdicție de intrare nu își produce efectele decât din momentul în care persoana în cauză părăsește efectiv teritoriul statelor membre [a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 septembrie 2020, JZ (Pedeapsă cu închisoarea în cazul unei interdicții de intrare), C-806/18, EU:C:2020:724, punctul 33].

- 53 În speță, instanța de trimitere a arătat, pe de o parte, că, în dreptul german, ordinul de părăsire a teritoriului sub sancțiunea îndepărtării, în sensul articolului 59 din AufenthG, este cel care constituie o „decizie de returnare”, în sensul articolului 3 punctul 4 din Directiva 2008/115, și, pe de altă parte, că, deși BZ a făcut inițial obiectul unui astfel de ordin, acesta a fost ulterior retras, astfel încât interdicția de intrare și de ședere pronunțată împotriva lui BZ nu însoțește în prezent nicio decizie de returnare.
- 54 Or, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 82 din concluziile sale, dacă o interdicție de intrare care ține de Directiva 2008/115 își poate produce efectele juridice specifice numai ca urmare a executării, voluntare sau silite, a deciziei de returnare, ea nu poate fi menținută în vigoare după retragerea acesteia din urmă.
- 55 În acest context, trebuie să se mai precizeze că reiese din articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115 că, fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute la alineatele (2)-(5) ale acestui articol, statele membre sunt obligate să emită o decizie de returnare împotriva oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor.
- 56 În consecință, atunci când un stat membru se confruntă cu un resortisant al unei țări terțe care se află pe teritoriul său și care nu dispune sau nu mai dispune de un permis de ședere valabil, acest stat membru trebuie să stabilească, în temeiul dispozițiilor relevante, dacă este necesar să i se elibereze acestui resortisant un nou permis de ședere. Dacă nu este necesar, statul membru în cauză este obligat să adopte în privința resortisantului respectiv o decizie de returnare care, în conformitate cu articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115, va putea sau va trebui să fie însoțită de o interdicție de intrare, în sensul articolului 3 punctul 6 din această directivă.
- 57 În consecință, astfel cum a arătat în esență domnul avocat general la punctul 81 din concluziile sale, ar fi contrar atât obiectului Directivei 2008/115, astfel cum este prevăzut la articolul 1 din aceasta, cât și modului de redactare a articolului 6 din această directivă să se tolereze existența unui statut intermediar de resortisanți ai unor țări terțe care s-ar afla pe teritoriul unui stat membru fără drept și fără permis de ședere și care, eventual, ar face obiectul unei interdicții de intrare, dar în privința cărora nu ar mai subzista nicio decizie de returnare validă.
- 58 Considerațiile care precedă rămân valabile și în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru care, precum BZ, nu pot fi îndepărtați, din moment ce principiul nereturnării se opune îndepărtării.
- 59 Astfel, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 87 din concluziile sale, reiese din articolul 9 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2008/115 că această împrejurare nu justifică neadoptarea unei decizii de returnare în privința unui resortisant al unei țări terțe aflat într-o asemenea situație, ci numai amânarea îndepărtării acestuia, în executarea deciziei menționate.
- 60 Ținând seama de cele ce precedă, faptul că un ordin de expulzare, precum cel adoptat în privința lui BZ, a rămas definitiv nu poate justifica menținerea în vigoare a unei interdicții de intrare și de ședere, în condițiile în care în privința lui BZ nu subzistă nicio decizie de returnare.
- 61 Având în vedere toate aceste considerații, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că Directiva 2008/115 trebuie interpretată în sensul că se opune menținerii în vigoare a unei interdicții de intrare și de ședere, pronunțată de un stat membru împotriva unui resortisant al unei țări terțe care se află pe teritoriul său și care face obiectul unui ordin de expulzare, devenit definitiv, adoptat pentru motive de siguranță publică și de ordine publică în temeiul unei condamnări penale anterioare, atunci când decizia de returnare adoptată în privința acestui resortisant de statul membru menționat a fost retrasă, chiar dacă acest ordin de expulzare a rămas definitiv.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 62 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară:

- 1) **Articolul 2 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 ilegală trebuie interpretat în sensul că această directivă se aplică unei interdicții de intrare și de ședere, pronunțată de un stat membru, care nu a făcut uz de posibilitatea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (b) din directiva menționată împotriva unui resortisant al unei țări terțe care se află pe teritoriul său și care face obiectul unui ordin de expulzare, pentru motive de siguranță publică și de ordine publică, în temeiul unei condamnări penale anterioare.**
- 2) **Directiva 2008/115 trebuie interpretată în sensul că se opune menținerii în vigoare a unei interdicții de intrare și de ședere, pronunțată de un stat membru împotriva unui resortisant al unei țări terțe care se află pe teritoriul său și care face obiectul unui ordin de expulzare, devenit definitiv, adoptat pentru motive de siguranță publică și de ordine publică în temeiul unei condamnări penale anterioare, atunci când decizia de returnare adoptată în privința acestui resortisant de statul membru menționat a fost retrasă, chiar dacă acest ordin de expulzare a rămas definitiv.**

Semnături