



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL DEAN SPIELMANN
prezentate la 22 ianuarie 2026¹

Cauza C-877/24 [Shamsi]ⁱ

X,

**Minister van Asiel en Migratie, anterior Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
cu participarea**

Y

[cerere de decizie preliminară formulată de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Politica privind imigrarea – Directiva 2008/115/CE – Articolele 6, 8 și 9 – Decizie de returnare emisă împotriva resortisanților unor țări terțe aflați în situație de ședere ilegală încarcerați pe viață sau pe lungă durată – Imposibilitate de a se conforma obligației de returnare într-un viitor apropiat – Principiul proporționalității”

Introducere

1. Prezenta cauză oferă Curții ocazia de a preciza domeniul de aplicare al Directivei 2008/115/CE privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală² într-o situație specială, și anume cea a unor resortisanți ai unor țări terțe (aflați în situație de ședere ilegală) care au fost condamnați, în statul membru în cauză, la pedepse cu închisoarea de foarte lungă durată sau chiar pe viață pentru infracțiuni care nu au legătură cu caracterul ilegal al șederii lor. Mai precis, trebuie să se stabilească dacă și în ce condiții un stat membru este în continuare obligat să adopte o decizie de returnare împotriva lor în condițiile în care, ca urmare a executării acestor pedepse, nici plecarea voluntară, nici îndepărtarea forțată nu vor putea interveni într-un viitor apropiat.

2. Răspunsurile Curții la întrebările adresate de instanța de trimitere, și anume Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos), vor permite să se clarifice în special legătura dintre obligația, prevăzută la articolul 6 din Directiva 2008/115, de a adopta o decizie de returnare în caz de ședere ilegală și cerința, care decurge din articolul 8 din această directivă, de a proceda la îndepărtare „în cel mai scurt termen”³, atunci când executarea unei pedepse cu închisoarea

¹ Limba originală: franceza.

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

² Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 (JO 2008, L 348, p. 98).

³ A se vedea printre altele Hotărârea din 23 aprilie 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punctul 34), și Hotărârea din 20 octombrie 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Retragerea sau suspendarea unei decizii de returnare) (C-825/21, EU:C:2022:810, punctul 50).

crează un obstacol de durată. Prezenta cauză va oferi de asemenea ocazia de a preciza funcția articolului 9 alineatul (2) din Directiva 2008/115 ca mecanism de amânare a îndepărtării, precum și rolul principiului proporționalității în acest context.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3. Considerentele (2) și (4) ale Directivei 2008/115 au următorul cuprins:

„(2) Consiliul European de la Bruxelles din 4 și 5 noiembrie 2004 a recomandat instituirea unei politici eficiente de îndepărtare și returnare, bazată pe standarde comune, pentru ca persoanele în cauză să fie returnate într-o manieră umană și cu respectarea deplină a drepturilor lor fundamentale și a demnității lor.

[...]

(4) Este necesară stabilirea unor norme clare, transparente și echitabile care să asigure o politică de returnare eficientă, ca element necesar al unei politici bine gestionate în domeniul migrației.”

4. Articolul 2 alineatul (2) litera (b) din această directivă prevede:

„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 5 din directiva menționată are următorul cuprins:

„La punerea în aplicare a prezentei directive, statele membre acordă atenția cuvenită:

(a) intereselor superioare ale copilului;

(b) vieții de familie;

(c) stării de sănătate a resortisantului în cauză al unei țări terțe

și respectă principiul nereturnării.”

6. Articolul 6 alineatele (1)-(5) din Directiva 2008/115 prevede:

„(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. Articolul 8 alineatele (1)-(3) din această directivă are următorul cuprins:

„(1) Statele membre iau toate măsurile necesare pentru a executa decizia de returnare dacă nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară în conformitate cu articolul 7 alineatul (4) sau dacă obligația de returnare nu a fost îndeplinită în timpul perioadei pentru plecarea voluntară acordată în conformitate cu articolul 7.

(2) În cazul în care statul membru acordă un termen pentru plecarea voluntară în conformitate cu articolul 7, decizia de returnare poate fi executată doar după expirarea termenului, cu excepția cazului în care în perioada respectivă apare un risc, astfel cum este definit la articolul 7 alineatul (4).

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

8. Potrivit articolului 9 din directiva menționată:

„(1) 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).

(2) Statele membre pot amâna îndepărtarea pentru o perioadă corespunzătoare, în funcție de circumstanțele specifice fiecărui caz. Statele membre iau în considerare în special:

- (a) starea fizică sau capacitatea mentală a resortisantului țării terțe;
 - (b) motive de ordin tehnic, cum ar fi lipsa mijloacelor de transport sau imposibilitatea de îndepărtare datorită lipsei identificării.
- (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).”

Dreptul neerlandez

9. Articolul 64 din Vreemdelingenwet 2000 (Legea din 2000 privind străinii)⁴ din 23 noiembrie 2000 prevede:

„Expulzarea se amână atât timp cât starea de sănătate a străinului sau a unui membru al familiei sale nu permite să se călătorească.”

10. Articolul 6.1b din Vreemdelingenbesluit 2000 (Decretul din 2000 privind străinii)⁵ din 23 noiembrie 2000 prevede:

„În cazul în care străinul trebuie să părăsească teritoriul imediat [...] sau nu l-a părăsit în termenul care îi este acordat, expulzarea poate fi amânată. Amânarea ține seama în orice caz de starea fizică sau mentală a străinului și de motive de ordin tehnic, cum ar fi lipsa mijloacelor de transport sau imposibilitatea de îndepărtare datorită lipsei identificării.

[...]”

Litigiile principale, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

11. Procedura principală are ca obiect două decizii de returnare adoptate de minister van Asiel en Migratie (ministrul pentru azil și migrație, Țările de Jos) (denumit în continuare „ministrul”) în privința lui X și a lui Y, două persoane cu cetățenia unor țări terțe.

12. X, resortisant azer, a fost condamnat de o instanță neerlandeză, la 19 ianuarie 2015, la pedeapsa detențiunii pe viață pentru mai multe infracțiuni de omor, săvârșite în luna mai 2011. În urma acestei condamnări, prin decizia din 20 septembrie 2018, ministrul i-a retras lui X permisul său de ședere, cu efect retroactiv de la 12 mai 2011, și i-a ordonat, de asemenea, să părăsească imediat teritoriul Uniunii Europene. Acesta a emis de asemenea împotriva lui o interdicție de intrare pentru o durată de zece ani. Prin decizia din 27 iulie 2020, ministrul a respins contestația formulată de X împotriva deciziei sale din 20 septembrie 2018.

13. X a introdus o acțiune împotriva deciziei ministrului din 27 iulie 2020 la rechtbank Den Haag, zittingsplaatsen's-Hertogenbosch en Amsterdam (Tribunal din Haga, secțiile din 's-Hertogenbosch și Amsterdam, Țările de Jos). Prin hotărârea din 14 ianuarie 2022, această

⁴ Stb. 2000, n° 495.

⁵ Stb. 2000, n° 497.

instanță a respins acțiunea în special pentru motivul că ministrul era obligat să adopte o decizie de returnare în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115. În special, potrivit acestei instanțe, ca urmare a retragerii permisului său de ședere, X locuia ilegal în Țările de Jos, iar decizia de returnare era necesară pentru a asigura îndepărtarea sa în cazul în care urma să fie eliberat. Într-adevăr, o astfel de eliberare ar putea avea loc după ce acesta va fi petrecut 25 de ani în detenție⁶.

14. X a declarat apel împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere.

15. La rândul său, Y, resortisant afgan, a intrat în Țările de Jos din Germania la 31 august 2018, după ce cererea sa de azil introdusă în Germania fusese definitiv respinsă în acest stat. La 16 noiembrie 2020, acesta a fost condamnat definitiv de o instanță neerlandeză la o pedeapsă cu închisoarea de 25 de ani pentru două tentative de asasinat în scopuri teroriste, săvârșite în ziua intrării sale în Țările de Jos. De la această dată, el este deținut penal. De altfel, Y nu a avut niciodată drept de ședere în Țările de Jos.

16. Prin decizia din 25 aprilie 2023, ministrul a constatat că Y nu se afla în situație de ședere legală în Țările de Jos, i-a ordonat să părăsească imediat teritoriul Uniunii și a emis o interdicție de intrare pe o durată de 20 de ani împotriva sa.

17. Y a formulat o acțiune împotriva acestei decizii la rechtbank Den Haag, zittingsplaatsen's-Hertogenbosch en Amsterdam (Tribunal din Haga, secțiile din 's-Hertogenbosch și Amsterdam). Prin hotărârea din 22 decembrie 2023, această instanță a admis acțiunea și a anulat decizia menționată, considerând că ministrul nu putea adopta în mod valabil o decizie de returnare într-o situație în care nu ar fi în măsură să procedeze la îndepărtare din cauza executării unei pedepse cu închisoarea de lungă durată. Această instanță a dedus această concluzie printre altele din Hotărârea Curții din 14 ianuarie 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Returnarea unui minor neînsoțit)⁷, și din Hotărârea Curții din 24 februarie 2021, M ș.a. (Transfer către un stat membru)⁸.

18. Ministrul a formulat apel împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere.

19. Instanța de trimitere constată că nu se contestă că X și Y se află în situație de ședere ilegală în Țările de Jos, că nu au invocat principiile enumerate la articolul 5 din Directiva 2008/115 și că nu intră sub incidența excepțiilor de la obligația de adoptare a unei decizii de returnare prevăzute la articolul 6 alineatele (2)-(5) din această directivă.

20. În acest context, părțile din litigiile principale sunt totuși în dezacord cu privire la posibilitatea ministrului de a adopta o decizie de returnare împotriva lui X și a lui Y, în condițiile în care, din cauza încarcerării lor, aceștia nu își pot executa obligația de returnare, iar ministrul nu îi poate îndepărta.

21. În această privință, instanța de trimitere arată, în primul rând, că, deși articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115 pare să impună o obligație de a adopta o decizie de returnare într-o situație precum cele în discuție în litigiile principale, această directivă nu stabilește în mod clar corelarea acestei obligații cu împrejurarea că, într-o asemenea situație, orice posibilitate de returnare

⁶ Potrivit Besluit Adviescollege levenslang gestraften (decizia comitetului de experți privind condamnării la detențiunea pe viață), chestiunea acordării grațierii unui deținut condamnat la detențiunea pe viață va fi examinată în orice caz după 25 de ani de detenție.

⁷ C-441/19, denumită în continuare „Hotărârea TQ”, EU:C:2021:9.

⁸ C-673/19, denumită în continuare „Hotărârea M”, EU:C:2021:127.

efectivă este exclusă o lungă perioadă. În plus, nu ar fi clar că este posibil să se amâne îndepărtarea lui X și a lui Y, în temeiul articolului 9 alineatul (2) din directiva menționată, din moment ce această dispoziție pare să acopere cazuri de amânări pe durată limitată. În plus, transpunerea acestei dispoziții în dreptul neerlandez nu ar permite amânarea îndepărtării ca urmare a executării unei pedepse cu închisoarea⁹.

22. Această instanță apreciază, în plus, că nici analiza jurisprudenței Curții, din care reiese în special o obligație de a efectua îndepărtarea „în cel mai scurt termen”, nu permite rezolvarea dificultății de interpretare a Directivei 2008/115 în cauză.

23. În al doilea rând, în ipoteza în care ministrul nu ar fi fost abilitat să adopte o decizie de returnare în cauzele principale, instanța de trimitere dorește să stabilească dacă era atunci obligat, în temeiul Directivei 2008/115, să acorde un permis de ședere lui X și lui Y pentru a evita menținerea unei situații în care aceștia nu ar putea face obiectul unei proceduri de returnare, fără a locui însă în mod legal pe teritoriul statului membru în cauză.

24. În al treilea rând, această instanță ridică problema dacă este posibil să se invoce principiul proporționalității pentru a se opune adoptării unei decizii de returnare.

25. În aceste condiții, Raad van State (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Directiva [2008/115], în special articolele 6, 8 și 9 din această directivă, se opune emiterii unei decizii de returnare împotriva unui străin care, din cauza executării unei pedepse cu închisoarea de lungă durată sau pe viață, nu își poate îndeplini pentru o lungă perioadă obligația de returnare și, din același motiv, nici nu poate fi îndepărtat de pe teritoriul Uniunii Europene?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare: statul membru are în acest caz obligația ca, în temeiul articolului 6 alineatul (4) din Directiva [2008/115] sau în alt temei, să acorde unui străin un permis de ședere autonom sau orice altă formă de autorizație care conferă un drept de ședere pe durata detenției de lungă durată sau pe viață?
- 3) În cadrul articolului 6 alineatul (1) din Directiva [2008/115], există o marjă de apreciere care permite o evaluare a proporționalității pentru fiecare caz în parte, în afara excepțiilor prevăzute la alineatele (2)-(5) ale acestui articol și a principiilor și a intereselor menționate la articolul 5 din directiva respectivă?”

26. Părțile în cauză, X și Y, guvernele neerlandez, belgian, ceh și german, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise.

Analiză

27. De la bun început, este necesar să se constate că întrebările preliminare se structurează în două părți. În prima parte sunt cuprinse prima și a treia întrebare, care invită Curtea să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu Directiva 2008/115 a adoptării unei decizii de returnare în privința resortisanților țărilor terțe chemați să execute, în prealabil, pedepse lungi cu închisoarea sau chiar pe viață. A doua întrebare formează a doua parte. Întemeiată pe ipoteza unui

⁹ A se vedea articolul 64 din Legea din 2000 privind străinii și articolul 6.1b alineatul 1 din Decretul din 2000 privind străinii.

răspuns afirmativ la prima întrebare, aceasta privește eventuala existență a unei obligații a statului membru în cauză de a elibera persoanei în cauză, în timpul executării pedepsei și până la îndepărtarea sa efectivă, un permis care să o autorizeze să locuiască pe teritoriul său. Vom examina într-o primă etapă prima și a treia întrebare, înainte de a analiza, într-o a doua etapă, a doua întrebare.

Cu privire la prima și la a treia întrebare

Observații introductive

28. În ceea ce privește prima întrebare, strâns legată de a treia întrebare, trebuie să se identifice sursa îndoielii instanței de trimitere. Aceasta se confruntă, în cauzele principale, cu o aplicare a Directivei 2008/115 în care există un decalaj temporal semnificativ între, pe de o parte, adoptarea deciziei de returnare și, pe de altă parte, executarea măsurii de îndepărtare a persoanelor în cauză. Cu alte cuvinte, întrebarea instanței de trimitere evidențiază o tensiune inerentă între articolul 6 din Directiva 2008/115, care impune adoptarea unei decizii de returnare împotriva resortisantului unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală, și obligația, care decurge din articolul 8 din această directivă, de a proceda la îndepărtarea persoanei interesate, aceste două faze ale procedurii de returnare trebuind, potrivit jurisprudenței Curții, să se succedă „în cel mai scurt termen”¹⁰.

29. Pentru a răspunde la prima parte a întrebărilor adresate, este necesar să se examineze, pe de o parte, corelarea dispozițiilor relevante ale Directivei 2008/115 în raport cu obiectivele pe care le urmărește, astfel cum reies din economia generală a acestei directive, și, pe de altă parte, modul în care aceste dispoziții interacționează cu alte norme susceptibile să se aplice în prezenta cauză, în special articolul 9 din directiva menționată, referitor la amânarea îndepărtării.

30. Prin urmare, trebuie abordate succesiv următoarele întrebări: mai întâi, Directiva 2008/115 impune adoptarea unei decizii de returnare în cazul în care un resortisant al unei țări terțe se află în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru? În continuare, cum se corelează executarea unei astfel de decizii și începerea urmăririi penale de către acest stat membru, indiferent dacă urmărirea penală este sau nu este legată de șederea ilegală? În sfârșit, pentru a stabili dacă este posibilă o discontinuitate în procedura de returnare în raport cu Directiva 2008/115, care este domeniul de aplicare al articolului 9 din aceasta care enumeră ipotezele în care îndepărtarea poate fi amânată?

Obligația de adoptare a unei decizii de returnare

31. Directiva 2008/115 impune o dublă obligație autorităților statului membru în cauză. Pe de o parte, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din această directivă, autoritățile naționale sunt obligate, fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute la alineatele (2)-(5) ale acestei dispoziții, să adopte o decizie de returnare atunci când se stabilește caracterul ilegal al șederii unui resortisant

¹⁰ A se vedea punctul 2 din prezentele concluzii, precum și jurisprudența citată.

al unei țări terțe¹¹. Pe de altă parte, aceleași autorități trebuie să asigure executarea efectivă și diligentă a acestei decizii, în conformitate cu articolul 8 din directiva menționată, asigurându-se că măsurile adoptate urmăresc în mod real îndepărtarea persoanei în cauză. Pentru acest motiv, Curtea consideră în mod explicit că „obligația impusă la articolul 8 din această directivă statelor membre de a proceda, în ipotezele prevăzute la alineatul (1) al acestui articol, la îndepărtare trebuie îndeplinită în cel mai scurt timp”¹².

32. Această dublă cerință, și anume adoptarea unei decizii de returnare în caz de ședere ilegală, apoi executarea sa desfășurată cu diligență, reflectă finalitatea însăși a Directivei 2008/115, care constă în organizarea unei politici eficiente de îndepărtare și returnare, bazată pe standarde comune, pentru ca persoanele în cauză să fie returnate într-o manieră umană și cu respectarea deplină a drepturilor lor fundamentale și a demnității lor¹³. Astfel cum a amintit Curtea în mod constant, statele membre nu pot, în punerea în aplicare a măsurilor prevăzute de Directiva 2008/115, să adopte practici susceptibile „să compromită realizarea obiectivului urmărit prin această directivă, respectiv instituirea unei politici eficiente de îndepărtare și de returnare a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală”¹⁴.

33. Rezultă din ceea ce precedă că autoritățile statului membru în cauză nu dispun de o simplă facultate, ci, în principiu, sunt obligate¹⁵ să emită o decizie de returnare atunci când se constată șederea ilegală a persoanei în cauză. Astfel, o derogare de la această obligație nu poate interveni decât în cazurile expres prevăzute la alineatele (2)-(5) ale articolului 6¹⁶ din Directiva 2008/115 sau în ipoteza în care cerințele enumerate limitativ la articolul 5 din această directivă s-ar opune adoptării unei asemenea decizii.

¹¹ Astfel cum a amintit Curtea la punctul 31 din Hotărârea din 6 decembrie 2011, *Achughbabian* (C-329/11, denumită în continuare „Hotărârea *Achughbabian*”, EU:C:2011:807), „autoritățile competente sunt obligate, în scopul de a evita să aducă atingere obiectivului Directivei 2008/115 [...] să acționeze cu diligență și să se pronunțe fără întârziere asupra caracterului legal sau ilegal al șederii persoanei în cauză. Odată ce a fost constatată ilegalitatea șederii, autoritățile menționate trebuie, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din directiva menționată și fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute de aceasta din urmă, să adopte o decizie de returnare”. Situația este aceeași în ceea ce privește măsurile de luare în custodie publică prevăzute în special de Directiva 2008/115. Acestea nu pot compromite realizarea obiectivelor urmărite: „finalitatea măsurilor de luare în custodie publică, în sensul Directivei 2008/115, nu este urmărirea penală sau sancționarea infracțiunilor, ci realizarea obiectivelor urmărite de această directivă în materie de returnare” [a se vedea Hotărârea din 4 septembrie 2025, *Adrar* (C-313/25 PPU, EU:C:2025:647, punctul 50)].

¹² A se vedea punctul 2 din prezentele concluzii, precum și jurisprudența citată.

¹³ A se vedea considerentele (2) și (4) ale Directivei 2008/115.

¹⁴ A se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2011, *El Dridi* (C-61/11 PPU, denumită în continuare „Hotărârea *El Dridi*”, EU:C:2011:268, punctul 59), și Hotărârea *Achughbabian* (punctul 43). A se vedea, de asemenea, Hotărârea din 5 iunie 2014, *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punctul 38), conform căreia, „potrivit articolului 79 alineatul (2) TFUE, obiectivul Directivei 2008/115, astfel cum reiese din considerentele (2) și (11) ale acesteia, este de a institui o politică eficientă de îndepărtare și de returnare întemeiată pe standarde și garanții juridice comune, pentru ca persoanele în cauză să fie returnate într-o manieră umană și cu respectarea deplină a drepturilor lor fundamentale și a demnității lor”. A se vedea de asemenea Hotărârea din 14 mai 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 121), și Hotărârea *TQ* (punctul 70).

¹⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iunie 2021, *Westerwaldkreis* (C-546/19, EU:C:2021:432, punctul 55). Cu toate acestea, trebuie precizat că, astfel cum se va analiza la punctul 44 din prezentele concluzii, reiese cu claritate din jurisprudență că adoptarea unei decizii de returnare implică faptul că autoritățile statului membru în cauză țin seama, încă de la început, de condițiile previzibile ale executării sale, astfel încât o asemenea decizie nu poate fi adoptată în mod valabil atunci când, având în vedere împrejurările speței, îndepărtarea nu poate fi avută în vedere în mod rezonabil în practică. De altfel, considerăm util să notăm că, în documentul Comisiei intitulat „Propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală” [COM(2005) 391 final], posibilitatea de amânare „a executării unei decizii de returnare pentru o durată corespunzătoare, în funcție de circumstanțele specifice fiecărui caz”, figura la articolul 8 alineatul (1). În textul final, această facultate este reluată la articolul 9 alineatul (2), însă reorientată asupra etapei „îndepărtării” propriu-zise. Această deplasare reflectă, în opinia noastră, voința legiuitorului de a menține caracterul obligatoriu și sistematic al adoptării unei decizii de returnare, lăsând în același timp statelor membre o marjă de manevră pentru a adapta în timp executarea îndepărtării în raport cu împrejurările proprii fiecărui caz.

¹⁶ Astfel cum reiese din decizia de trimitere, niciuna dintre aceste excepții nu își găsește aplicarea în cauzele principale.

Aplicarea Directivei 2008/115 și competența penală a statelor membre

34. Este necesar să se examineze modul în care procedura de returnare se corelează cu competența penală a statului membru în cauză de a începe urmărirea penală pentru fapte legate sau nu de șederea ilegală. În această privință, considerăm că este necesar să se facă o dublă distincție. Pe de o parte, sunt situațiile deja examinate de Curte în jurisprudența sa, care privesc infracțiuni legate în mod direct de intrarea sau de șederea ilegală a unui resortisant al unei țări terțe. Pe de altă parte, sunt urmărirea penală și condamnările referitoare la infracțiuni străine de simplul fapt al caracterului ilegal al șederii, ceea ce corespunde tocmai situației în discuție în litigiile principale. Astfel, considerăm că natura sancțiunii penale în cauză constituie criteriul pertinent pentru a distinge între aceste două categorii.

35. În ceea ce privește prima categorie, rezultă că Curtea a delimitat în mod precis această problematică și a dat răspunsuri care se înscriu, în opinia sa, în concordanță cu obiectivul menționat la punctul 32 de mai sus pe care îl urmărește Directiva 2008/115. Astfel, din această jurisprudență reiese că Curtea urmărește să concilieze, pe de o parte, efectul util al Directivei privind returnarea și, pe de altă parte, competența penală a statelor membre¹⁷. Rezultă că sancțiunea penală legată de șederea ilegală pe teritoriul unui stat membru nu poate avea ca efect reducerea efectului util al Directivei 2008/115 și în special compromiterea executării efective și diligente a deciziei de returnare.

36. Curtea a statuat astfel, în Hotărârea El Dridi, că sancțiunea penală nu este compatibilă cu Directiva 2008/115 atunci când are drept consecință sustragerea resortisantului unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală de la procedura de returnare¹⁸. În continuarea acestei hotărâri, Curtea a statuat de asemenea că măsurile penale care vizează numai șederea ilegală nu pot fi intercalate, înainte sau în timpul punerii în aplicare a procedurii de returnare, din moment ce împiedică executarea și compromit eficacitatea acesteia¹⁹. Acesta este în special cazul arestului la domiciliu²⁰ sau al înlocuirii obligației de returnare cu o amendă²¹, care nu sunt compatibile cu Directiva 2008/115. În schimb, atunci când sancțiunea penală nu se opune unei returnări efective, de exemplu pentru că este vorba despre o sancțiune de natură financiară, ea rămâne compatibilă cu Directiva 2008/115²².

37. În ceea ce privește cea de a doua categorie, și anume ipoteza potrivit căreia resortisantul țării terțe săvârșește o infracțiune, alta decât cea de ședere ilegală, trebuie mai întâi amintit că, potrivit articolului 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115, „[s]tatele membre pot decide să nu aplice prezenta 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, sau fac obiectul unor proceduri de extrădare”. Într-un astfel de caz, persoana în cauză poate fi

¹⁷ A se vedea Leboeuf, L., „La Cour de justice à la poursuite d’une conciliation entre la compétence pénale des États membres et l’effet utile de la directive retour. CJUE, 1^{er} octobre 2015, *Celaj*, aff. C-290/14, EU:C:2015:640”, în *Revue des affaires européennes – Law & European affairs*, 2015/4, p. 749.

¹⁸ Hotărârea El Dridi (punctele 58-62).

¹⁹ A se vedea Hotărârea Achughbabian (punctele 42-45).

²⁰ A se vedea Hotărârea din 6 decembrie 2012, *Sagor* (C-430/11, denumită în continuare „Hotărârea Sagor”, EU:C:2012:777, punctul 45). Curtea arată în mod specific că „[riscul] de a afecta procedura de returnare există în special în cazul în care reglementarea aplicabilă nu prevede că executarea sancțiunii domiciliului forțat aplicată unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală trebuie să înceteze în momentul în care este posibilă realizarea îndepărtării persoanei respective”.

²¹ A se vedea Hotărârea din 23 aprilie 2015, *Zaizoune* (C-38/14, EU:C:2015:260, punctul 37).

²² A se vedea Hotărârea *Sagor* (punctul 36).

exclusă din domeniul de aplicare al Directivei 2008/115, iar statele membre pot, în consecință, să îi aplice o sancțiune penală pentru motivul caracterului ilegal al șederii sale fără a fi obligate să urmeze logica jurisprudenței rezultate din Hotărârea El Dridi.

38. Curtea a amintit acest lucru în Hotărârea Achughbabian, statuând că „resortisanții țărilor terțe care au săvârșit, pe lângă infracțiunea de ședere ilegală, una sau mai multe alte infracțiuni în temeiul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115 pot, dacă este cazul, să nu intre sub incidența acesteia”²³. Această abordare a fost explicitată ulterior în Hotărârea Affum²⁴, în care Curtea a arătat că „Directiva 2008/115 nu exclude facultatea statelor membre de a *sanționa* cu pedeapsa închisorii comiterea altor infracțiuni decât cele care țin exclusiv de împrejurarea unei intrări ilegale, inclusiv în situații în care procedura menționată nu a fost încă finalizată”²⁵.

39. Această considerație a Curții ni se pare deosebit de importantă în contextul prezentei cauze, întrucât Curtea utilizează termenul „a sancționa”, și nu termenul mai restrâns „a pronunța” o pedeapsă. În opinia noastră, noțiunea „sancționare”²⁶ include nu numai incriminarea infracțiunii și pronunțarea pedepsei, ci și, în principiu, executarea acesteia. În cazul în care Curtea ar fi intenționat să se limiteze doar la posibilitatea de a incrimina sau de a pronunța o pedeapsă, aceasta nu ar fi recurs la un termen atât de cuprinzător precum cel de „a sancționa”. În plus, din moment ce Curtea confirmă că cele două proceduri, penală și referitoare la returnarea persoanei în cauză, pot fi desfășurate în paralel, este de la sine înțeles că acest lucru este valabil *a fortiori* atunci când condamnarea penală precedă adoptarea deciziei de returnare, astfel cum este cazul în cauzele principale.

40. Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că Directiva 2008/115 nu are nici ca obiect, nici ca efect restrângerea, în general, a competenței penale a statelor membre pentru sancționarea altor infracțiuni decât cele referitoare la intrarea sau la șederea ilegală. Statele membre păstrează astfel facultatea de a aplica pedepse privative de libertate pentru săvârșirea unor infracțiuni lipsite de legătură cu șederea ilegală și de a constata, în continuare, caracterul ilegal al acestei șederi. În această privință, trebuie arătat că, în cauzele principale, nici X, nici Y nu pun în discuție caracterul ilegal al șederii lor pe teritoriul statului membru în cauză.

41. Din moment ce, astfel cum s-a amintit deja, statele membre nu dispun de o simplă facultate, ci sunt, în principiu, obligate să adopte o decizie de returnare din momentul în care se constată șederea ilegală, trebuie să se examineze dacă Directiva 2008/115 furnizează ea însăși cheia unei interpretări armonioase a articolelor 6 și 8 din aceasta.

Concilierea obligațiilor care rezultă din articolele 6 și 8 prin intermediul articolului 9 din Directiva 2008/115

42. Vom examina în continuare dacă tensiunea inherentă dintre articolele 6 și 8 din Directiva 2008/115 poate fi atenuată în lumina jurisprudenței Curții sau prin intermediul unei interpretări sistematice a acestor dispoziții, în special prin raportare la articolul 9 din această directivă.

²³ Hotărârea Achughbabian (punctul 41).

²⁴ Hotărârea din 7 iunie 2016 (C-47/15, denumită în continuare „Hotărârea Affum”, EU:C:2016:408).

²⁵ Hotărârea Affum (punctul 65). Sublinierea noastră.

²⁶ Dictionarul Le Robert definește termenul „répression” („sancționare”) după cum urmează: „Action de réprimer: châtiment, punition. La répression d'un crime. Répression et prévention” („Acțiunea de a sancționa: represiune, pedeapsă. Sancționarea unei infracțiuni. Sancțiune și prevenție.”), disponibil on-line la următoarea adresă: <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/repression>

43. Curtea a stabilit, în jurisprudența sa recentă, o corelare „inversă” între articolele 6 și 8 din Directiva 2008/115, în sensul că obligația de a adopta o decizie de returnare în temeiul articolului 6 nu se impune în mod automat, ci presupune de la bun început o apreciere a posibilității reale a îndepărtării în sensul articolului 8. Din această jurisprudență reiese că adoptarea unei decizii de returnare presupune să se țină seama, încă de la început, de condițiile previzibile ale punerii sale în aplicare, în sensul că o decizie de returnare nu poate fi luată în mod valabil atunci când îndepărtarea nu este, în practică, posibilă.

44. Aceasta este învățătura care rezultă din Hotărârile din 22 noiembrie 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Îndepărtare – Canabis medicinal)*²⁷, TQ și M. În prima dintre acestea, Curtea a statuat că nu poate fi adoptată o decizie de returnare atunci când persoana interesată, grav bolnavă, aflată în situație de ședere ilegală, ca urmare a indisponibilității unor îngrijiri adecvate în țara de destinație, este supusă unui risc real de reducere semnificativă a speranței sale de viață sau de deteriorare rapidă, semnificativă și iremediabilă a stării sale de sănătate. În cea de a doua, Curtea a impus printre altele, pentru un minor neînsoțit, identificarea unei soluții adecvate de primire în țara de returnare chiar înainte de adoptarea unei decizii de returnare, în caz contrar o astfel de decizie neputând fi adoptată. În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea M, aceasta a considerat în esență că un resortisant al unei țări terțe care a obținut statutul de refugiat într-un alt stat membru nu poate face obiectul, în statul în care se află în situație de ședere ilegală, al unei decizii de returnare în țara sa de origine datorită principiului nereturnării²⁸.

45. Cu toate acestea, nu considerăm că această linie jurisprudențială poate fi transpusă situației în discuție în litigiile principale. Astfel, în cauzele citate anterior, obstacolul în calea îndepărtării ține în principal de situația care o așteaptă pe persoana în cauză în statul de destinație (risc de tratament inuman sau degradant, lipsa unei soluții adecvate de primire, încălcarea principiului nereturnării)²⁹. În schimb, în ipoteza unor pedepse privative de libertate de foarte lungă durată sau a detențiunii pe viață, precum în cauzele principale, împiedicarea îndepărtării decurge dintr-un element intern propriu statului membru de executare, și anume executarea pedepsei pronunțate de instanțele sale penale.

46. Prin urmare, problema posibilității de a adopta o decizie de returnare în prezența unei imposibilități de îndepărtare legate de executarea unei pedepse privative de libertate trebuie înțeleasă potrivit unei alte logici, chiar în cadrul economiei Directivei 2008/115.

47. În această privință, considerăm că articolul 9 alineatul (2) din Directiva 2008/115 este pertinent. Situația unei persoane condamnate la o pedeapsă privativă de libertate poate fi avută în vedere în lumina acestei dispoziții, care organizează tocmai ipoteza în care executarea deciziei de returnare nu poate interveni imediat. Alineatul (2) al acestuia prevede că statele membre pot amâna îndepărtarea „pentru o perioadă corespunzătoare”, în funcție de „circumstanțele specifice fiecărui caz”, atunci când există, printre altele, rațiuni tehnice sau motive care țin de situația persoanei în cauză. În opinia noastră, acesta este cadrul în care poate fi înțeleasă amânarea expulzării pentru durata executării pedepsei privative de libertate.

²⁷ C-69/21, EU:C:2022:913.

²⁸ Hotărârea M (punctele 38-42).

²⁹ În acest sens, trebuie subliniat că, în Hotărârea TQ, Curtea a hotărât printre altele că articolul 8 din Directiva 2008/115 se opune unei practici a autorităților statului membru în cauză care constă în adoptarea de decizii de returnare în privința minorilor neînsoțiți fără a proceda la îndepărtarea acestora până când minorii împlinesc vârsta de 18 ani (punctele 79 și 80). În pofida similitudinii legate de disocierea temporală între decizia de returnare și executarea acesteia, soluția reținută în Hotărârea TQ nu mi se pare posibil de transpus în cauzele principale. Hotărârea TQ se referea la minori neînsoțiți și evidenția o lipsă de diligență din partea autorităților naționale în efectuarea verificărilor prevăzute la articolul 10 din Directiva 2008/115 în favoarea unui grup deosebit de vulnerabil. Prezentele cauze privesc, la rândul lor, adulți condamnați la pedepse lungi cu închisoarea sau chiar pe viață, iar suspendarea în fapt a îndepărtării rezultă exclusiv din executarea acestor pedepse.

48. În primul rând, deși este adevărat că textul articolului 9 alineatul (2) din Directiva 2008/115 menționează, pentru a justifica amânarea, motive de ordin medical sau tehnic, precum „starea fizică sau capacitatea mentală a resortisantului țării terțe” sau chiar „motive de ordin tehnic, cum ar fi lipsa mijloacelor de transport sau imposibilitatea de îndepărtare datorită lipsei identificării”, această enumerare nu prezintă un caracter limitativ. Prevăzând că, pentru a decide să amâne îndepărtarea „pentru o perioadă corespunzătoare”, statele membre „iau în considerare *în special*”³⁰ aceste ipoteze, legiuitorul Uniunii a conferit, în opinia noastră, articolului 9 alineatul (2) din Directiva 2008/115 un rol mai flexibil și, ca să spunem așa, mai funcțional în raport cu alineatul (1) al acestui articol, care enunță în mod exhaustiv cazurile în care se impune amânarea îndepărtării.

49. Termenul „în special” are, în această privință, o importanță determinantă. Acesta arată că motivele enumerate sunt exemplificative și neexhaustive³¹. Cu alte cuvinte, Directiva 2008/115 admite în mod expres existența altor situații în care îndepărtarea nu poate, în fapt sau în drept, să fie executată imediat, chiar dacă a fost adoptată o decizie de returnare, iar obligația de a efectua îndepărtarea „în cel mai scurt termen” continuă, în principiu, să revină statului membru³².

50. Astfel, o pedeapsă cu închisoarea pronunțată pentru infracțiuni autonome în raport cu șederea ilegală creează, prin natura sa, o imposibilitate materială de a proceda la îndepărtare înainte de eliberarea persoanei în cauză. Este vorba despre o împiedicare obiectivă, independentă de voința acesteia din urmă, care ține, în opinia noastră, de „circumstanțele specifice fiecărui caz” în sensul articolului 9 alineatul (2) din Directiva 2008/115 și justifică, în acest temei, o amânare a executării deciziei de returnare.

51. În al doilea rând, însăși economia articolului 9 alineatul (2) din Directiva 2008/115 confirmă ideea că acesta poate constitui temeiul amânării îndepărtării în timpul executării unei pedepse îndelungate privative de libertate. Noțiunea de „perioadă corespunzătoare” nu echivalează, în sine, cu o „perioadă scurtă” sau „strict limitată”; aceasta se referă la o durată necesară și proporțională cu motivul amânării.

52. Cu alte cuvinte, amânarea nu poate fi nici nedefinită, nici fixă. Aceasta trebuie să rămână limitată la timpul strict necesar dispariției obstacolului obiectiv al îndepărtării reprezentat de pedeapsa cu închisoarea. Acesta trebuie de asemenea să facă obiectul unui control periodic care să permită examinarea oricărei schimbări a împrejurărilor intervenite după adoptarea deciziei de

³⁰ Sublinierea noastră.

³¹ În opinia noastră, cele două motive enunțate cu titlu exemplificativ la articolul 9 alineatul (2) din Directiva 2008/115 evidențiază un criteriu comun. Astfel, este vorba despre situații în care îndepărtarea este temporar imposibilă sau lipsită de sens din cauza unui obstacol obiectiv. Este adevărat că versiunea finală încadrează mai precis această facultate decât articolul 8 alineatul (1) din propunerea inițială a Comisiei, care era formulat în termeni mai generali (a se vedea nota de subsol 15 din prezentele concluzii). Cu toate acestea, considerăm că menținerea, la articolul 9 alineatul (2), a aceleiași logici de bază, și anume amânarea pentru o perioadă corespunzătoare, în funcție de circumstanțele specifice fiecărui caz, arată că legiuitorul a intenționat să păstreze această marjă de apreciere, înscriindu-l în același timp într-un cadru mai structurat. Or, atunci când un resortisant al unei țări terțe este condamnat la o pedeapsă privativă de libertate îndelungată și trebuie să execute această pedeapsă, statul membru se află, în fapt și în drept, în imposibilitatea de a proceda la îndepărtarea sa pe durata detenției. O astfel de situație se încadrează, așadar, în aceeași logică precum ipotezele prevăzute la acest articol 9 alineatul (2).

³² Nu este inutil să se amintească, în plus, că Curtea a precizat, la punctul 45 din Hotărârea Achughbabian, că obiectivul îndepărtării „în cel mai scurt termen” ar fi încălcat „dacă, după ce a constatat șederea ilegală a resortisantului unei țări terțe, statul membru în cauză ar efectua, înainte de executarea deciziei de returnare, chiar înainte de însăși adoptarea deciziei respective, măsuri de urmărire penală urmate, dacă este cazul, de o pedeapsă cu închisoarea. O astfel de procedură ar întârzia îndepărtarea [...] și nu figurează, în plus, *printre justificările unui raport de îndepărtare menționate la articolul 9 din Directiva 2008/115*” (sublinierea noastră). Această considerație trebuie interpretată însă în lumina punctului 44 din această hotărâre, în care Curtea răspundea argumentului potrivit căruia „articolele 8, 15 și 16 din Directiva 2008/115 [...] nu se opun ca un stat membru să îi aplice unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală o pedeapsă cu închisoarea înainte de a proceda la înstrăinarea acestei persoane în conformitate cu condițiile prevăzute de directivă”. Reiese în mod clar din acest context că Curtea viza urmărirea penală legată de șederea ilegală, iar nu condamnări pentru alte infracțiuni autonome.

returnare, susceptibilă să aibă o incidență semnificativă asupra aprecierii situației persoanei în cauză în raport cu Directiva 2008/115 și în special cu articolul 5 din aceasta³³. În special, autoritățile competente ale statului membru în cauză trebuie să se întrebe, la intervale adecvate, dacă îndepărtarea poate fi pusă în aplicare în mod rezonabil, în special în apropierea termenelor de liberare condiționată sau de reevaluare a pedepsei. Atunci când liberarea devine previzibilă, aceste autorități trebuie să reexamineze punerea în aplicare a returnării în lumina garanțiilor prevăzute la articolul 5 din Directiva 2008/115³⁴.

53. În al treilea rând, a admite că pedeapsa de lungă durată aplicată în domeniul penal ar constitui un obstacol în calea adoptării înseși a unei decizii de returnare ar implica, prin forța lucrurilor, definirea unui prag abstract de durată dincolo de care statul membru ar fi obligat să se abțină de la adoptarea acesteia. Or, niciun element din Directiva 2008/115 nu permite să se stabilească un astfel de prag. Nici articolul 6, care impune în principiu adoptarea unei decizii de returnare în caz de ședere ilegală, nici articolele 8 și 9, care reglementează executarea și amânarea acesteia, nu fac distincție între pedepse „scurte” și „lungi” și nu prevăd un regim specific pentru condamnările pe viață.

54. Considerăm că introducerea, pe cale de interpretare, a unui criteriu temporal rigid (1, 5, 10 sau 30 de ani de detenție?) ar echivala cu adăugarea la Directiva 2008/115 a unei condiții pe care aceasta nu o conține. În plus, diversitatea sistemelor penale naționale, a regimurilor de liberare condiționată și a modalităților de adaptare a pedepselor ar conduce în mod necesar la praguri diferențiate de la un stat membru la altul, cu riscul de a fragiliza securitatea juridică, de a fragmenta regimul de returnare și de a reduce *in fine* efectul util al Directivei 2008/115.

55. În al patrulea rând și astfel cum a arătat în special guvernul neerlandez, un criteriu întemeiat numai pe durata pedepsei ar produce efecte paradoxale în raport cu finalitatea Directivei 2008/115. Autorii celor mai grave infracțiuni, condamnați la pedepse foarte grele sau la detențiunea pe viață, precum persoanele în discuție în cauzele principale, nu ar fi supuși adoptării unei decizii de returnare, la momentul condamnării lor penale, pentru motivul că îndepărtarea lor nu ar putea interveni decât pe termen foarte lung, în timp ce persoanele sancționate mai ușor ar rămâne pe deplin supuse regimului acestei directive.

56. O astfel de configurație ar institui, în opinia noastră, o diferență de tratament dificil de justificat. Cu cât gravitatea infracțiunii ar fi mai ridicată, cu atât persoana în cauză ar fi, în practică, „protejată” împotriva adoptării, la momentul condamnării sale penale, a unei decizii prin care se constată ilegalitatea șederii sale și care determină îndepărtarea sa. Or, Curtea a amintit în mod constant în esență că Directiva 2008/115 urmărește tocmai să evite regimuri paralele de gestionare a șederii ilegale, impunând un cadru uniform pentru adoptarea și executarea deciziilor de returnare³⁵. Prin urmare, durata pedepsei nu poate funcționa ca un element care condiționează însăși adoptarea deciziei de returnare.

57. În al cincilea rând, o asemenea abordare este conformă cu obiectivul de eficacitate urmărit de Directiva 2008/115. Astfel cum au arătat în special Comisia și guvernele german și neerlandez, atunci când decizia de returnare este adoptată în timpul executării pedepsei, autoritățile dispun

³³ A se vedea prin analogie Hotărârea din 19 decembrie 2024, Kaduna (C-244/24 și C-290/24, EU:C:2024:1038, în special punctul 143).

³⁴ Vom arăta de asemenea că, în urma Hotărârii TQ (punctul 81), Curtea impune o evaluare actualizată a riscurilor de returnare și a efectelor îndepărtării asupra vieții de familie.

³⁵ A se vedea în special și în acest sens Hotărârile El Dridi (punctele 31 și 55), Achughbabian (punctul 43), Sagor (punctul 32) și Affum (punctele 61, 82 și 86), în care se amintește în esență că Directiva 2008/115 urmărește instituirea unei politici de returnare efective întemeiate pe „standarde și proceduri comune”.

de timpul necesar pentru a pregăti în prealabil modalitățile concrete ale îndepărtării, astfel încât aceasta să poată interveni cât mai curând posibil, în sensul articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2008/115, de îndată ce pedeapsa aplicată va fi executată. Aceasta permite de asemenea, astfel cum au arătat guvernele belgian și neerlandez, menținerea recurgerii la instrumentele internaționale privind transferarea persoanelor condamnate³⁶, care presupun existența unei măsuri de îndepărtare adoptate anterior, fără ca Directiva 2008/115 să aibă ca obiect să o împiedice în măsura în care garanțiile pe care le consacră sunt respectate.

58. În al șaselea rând, legătura dintre decizia de returnare și pedepsele privative de libertate poate fi clarificată în mod util cu Hotărârea Gnandi³⁷. În această hotărâre, Curtea a considerat că, după respingerea în primă instanță a unei cereri de protecție internațională, șederea persoanei în cauză devine ilegală în sensul Directivei 2008/115, astfel încât o decizie de returnare poate fi adoptată sau chiar combinată în același act cu decizia prin care se pune capăt șederii legale. Ea a adăugat însă că, atunci când calea de atac împotriva acestei decizii de returnare are efect suspensiv, toate efectele acestei decizii trebuie suspendate până la soluționarea definitivă a procedurii privind calea de atac, persoana interesată păstrând între timp drepturile necesare pentru protecția principiului nereturnării. Astfel, Curtea a admis coexistența a trei elemente: o ședere ilegală, o decizie de returnare deja adoptată și o imposibilitate juridică de a executa îndepărtarea pentru o anumită perioadă. Potrivit Curții, Directiva 2008/115 nu se opune acestui lucru, însă organizează corelarea acesteia prin intermediul unui regim suspensiv reglementat.

59. *Mutatis mutandis*, această logică poate fi aplicată prin analogie situației unui resortisant al unei țări terțe condamnat la o pedeapsă de lungă durată sau la o pedeapsă pe viață reductibilă³⁸. Odată ce se constată ilegalitatea șederii, statul membru trebuie, în principiu, să adopte o decizie de returnare în temeiul articolului 6 din Directiva 2008/115. Împiedicarea constituită de încarcerare nu trebuie tratată prin abținerea de la luarea unei decizii, ci prin amânarea executării acesteia pentru o „perioadă corespunzătoare” în sensul articolului 9 alineatul (2) din această directivă.

60. În sfârșit, în al șaptelea rând, cazul pedepselor detențiunii pe viață necesită, în opinia noastră, o analiză distinctă. Atunci când pedeapsa detențiunii pe viață este reductibilă, cu alte cuvinte susceptibilă de amenajări, de reexaminări periodice sau de liberare condiționată, există o perspectivă de liberare, chiar și îndepărtată. În acest cadru, amânarea executării deciziei de returnare rămâne compatibilă cu Directiva 2008/115, în măsura în care se întemeiază pe o perspectivă identificabilă a îndepărtării și face obiectul unor reexaminări periodice. Astfel cum s-a arătat la punctele 51 și 52 de mai sus, noțiunea de „perioadă corespunzătoare” poate acoperi în acest caz o durată substanțială, sub rezerva ca autoritățile să verifice periodic dacă și în ce orizont de timp îndepărtarea poate fi avută în vedere în mod concret, în funcție de evoluția situației penale a persoanei în cauză.

³⁶ A se vedea în special articolul 3 din Protocolul adițional la convenția asupra transferării persoanelor condamnate.

³⁷ Hotărârea din 19 iunie 2018 (C-181/16, denumită în continuare „Hotărârea Gnandi”, EU:C:2018:465).

³⁸ Cu toate acestea, analogia invocată cu Hotărârea Gnandi trebuie tratată cu prudență. În primul rând, obstacolul în calea îndepărtării nu are aceeași natură. În Hotărârea Gnandi, acesta decurgea dintr-un drept al Uniunii: calea de atac împotriva respingerii cererii de protecție internațională, însoțită de un efect suspensiv și dreptul de a rămâne care decurge din acesta. Imposibilitatea îndepărtării rezulta astfel în mod direct din necesitatea de a garanta o cale de atac efectivă și respectarea principiului nereturnării. În prezentele cauze, obstacolul este exclusiv penal și intern. Astfel, este vorba despre executarea unei pedepse lungi sau a unei detențiuni pe viață într-un stat membru sigur, fără legătură cu un drept de ședere conferit de dreptul Uniunii. În al doilea rând, orizontul temporal diferă radical. Suspendarea din Hotărârea Gnandi se limitează la durata căii de atac, în timp ce în acest caz împiedicarea poate dura 10, 15 sau 20 de ani, chiar întreaga viață. Schema reținută în Hotărârea Gnandi (ședere ilegală constatată, decizie de returnare adoptată, dar executare suspendată într-un cadru juridic precis) nu poate fi evocată decât cu titlu de analogie și nu ca exemplu care poate fi transpus.

61. În schimb, dacă pedeapsa detențiunii pe viață este ireductibilă, cu alte cuvinte dacă nu este prevăzut niciun mecanism de liberare sau de amenajare și nu există nicio perspectivă de extindere în dreptul intern³⁹, considerăm că însăși logica Directivei 2008/115 își atinge limitele în ceea ce privește obligația de a adopta o decizie de returnare. Noțiunea „perioadă corespunzătoare” nu poate fi extinsă astfel încât să acopere o suspendare nedefinită, care ar echivala, în practică, cu o amânare *sine die* a îndepărtării. O asemenea amânare nelimitată ar contraveni cerinței unei perspective reale de îndepărtare⁴⁰ și ar contrazice finalitatea acestei directive, care urmărește instituirea unei politici eficiente de îndepărtare și returnare a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, astfel cum s-a amintit la punctul 32 de mai sus.

62. Această distincție între pedepsele reductibile și ireductibile conduce, în sfârșit, la examinarea aplicării principiului proporționalității⁴¹ în ceea ce privește Directiva 2008/115. Astfel cum s-a arătat în mod constant în jurisprudența referitoare la această directivă, acest principiu trebuie respectat în toate etapele procedurii de returnare⁴². În ceea ce privește disocierea dintre emiterea deciziei de returnare și îndepărtarea resortisantului unei țări terțe, este necesară o abordare nuanțată. Pe de o parte, în ceea ce privește obligația care decurge din articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115 de a adopta o decizie de returnare împotriva unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală, apreciem că, dincolo de excepțiile prevăzute la alineatele (2)-(5) ale acestei dispoziții și de interesele prevăzute la articolul 5 din această directivă, principiul proporționalității nu poate transforma durata pedepsei în criteriu care condiționează însăși adoptarea deciziei.

63. Pe de altă parte, acest principiu impune ca decizia de returnare să nu fie adoptată și menținută decât atunci când rămâne legată de o perspectivă realistă a îndepărtării. Astfel, numai ipotezele excepționale, caracterizate de lipsa definitivă a oricărei perspective de îndepărtare, precum cele ale pedepselor de perpetuitate ireductibile, pot conduce la concluzia că o decizie de returnare destinată să rămână permanent neexecutabilă nu mai răspunde obiectivului Directivei 2008/115 și, prin urmare, nu poate fi adoptată fără a încălca cerințele dreptului Uniunii.

64. În concluzie, considerăm că articolele 6 și 8 din Directiva 2008/115 trebuie interpretate în sensul că nu se opun adoptării unei decizii de returnare împotriva unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală care execută o pedeapsă cu închisoarea de lungă durată

³⁹ Considerăm că este important să subliniem că o asemenea ipoteză rămâne în mare măsură teoretică, în măsura în care o situație de acest tip ar intra, cel mai probabil, în conflict cu articolul 3 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), astfel cum este interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. În special, potrivit acestei instanțe, CEDO nu interzice, în principiu, aplicarea unei pedepse pe viață. Cu toate acestea, pentru a fi compatibilă cu articolul 3 din CEDO, o astfel de pedeapsă trebuie să fie compresibilă *de iure și de facto*, cu alte cuvinte trebuie să ofere atât o șansă de extindere, cât și o posibilitate de reexaminare [a se vedea Curtea EDO, 9 iulie 2013, Vinter și alții împotriva Regatului Unit [GC] (CE:ECHR:2013:0709JUD006606909, § 110 și 122)]. A se vedea de asemenea, cu privire la același subiect, Curtea EDO, 26 aprilie 2016, Murray împotriva Țărilor de Jos [GC] (CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, § 101-104), Curtea EDO, 17 ianuarie 2017, Hutchinson împotriva Regatului Unit [GC] (CE:ECHR:2017:0117JUD005759208, § 42), și Curtea EDO, 13 iunie 2019, Marcello Viola împotriva Italiei (n° 2) (CE:ECHR:2019:0613JUD007763316, § 136): „demnitatea umană, care se află chiar în centrul sistemului instituit de convenție, împiedică privarea unei persoane de libertatea sa prin constrângere, fără a lucra în același timp la reabilitarea sa și fără a-i oferi o șansă de a redobândi într-o zi această libertate” (a se vedea în general, cu privire la această chestiune, Maierhöfer, C., „Artikel 3. Verbot des Folter”, în Frowein/Peukert, *Europäische MenschenRechtsKonvention. EMRK-Kommentar*, N. P. Engel Verlag, Kehl am Rhein, 2024, ediția a patra, p. 130 și urm.). Pe de altă parte, trebuie să se observe că, astfel cum s-a arătat la punctul 13 din prezentele concluzii, în cazul lui X din litigiul principal, problema acordării unei grațieri va fi în orice caz examinată după 25 de ani de detenție.

⁴⁰ Evocând lipsa unei „perspective reale de îndepărtare”, amintim noțiunea de „posibilitate rezonabilă a îndepărtării” prevăzută la articolul 15 alineatul (4) din Directiva 2008/115, astfel cum a fost interpretată de Curte în Hotărârea din 30 noiembrie 2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741). Or, această trimitere vizează o problematică distinctă, și anume cea a luării în custodie publică în scopul returnării, iar nu cea care se ridică în cauzele principale.

⁴¹ Amintim că, în ceea ce privește CEDO, ar fi pusă în discuție compatibilitatea cu articolul 3 din această convenție a unei pedepse pe viață care nu poate fi redusă *de iure și de facto* (a se vedea nota de subsol 39 din prezentele concluzii).

⁴² A se vedea Hotărârea El Dridi (punctul 41) și Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctul 49).

atunci când îndepărtarea sa nu va interveni decât la finalul acestei pedepse, cu condiția ca autoritățile să verifice periodic dacă îndepărtarea poate fi avută în vedere în mod concret, în funcție de evoluția situației penale a persoanei în cauză. În schimb, aceste dispoziții, privite din perspectiva principiului proporționalității, s-ar opune adoptării unei decizii de returnare atunci când o pedeapsă a detențiunii pe viață ireductibilă ar face să dispară orice perspectivă de îndepărtare, din moment ce aceasta ar deveni de fapt imposibilă.

Cu privire la a doua întrebare

65. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Directiva 2008/115, în special articolul 6 alineatul (4) din aceasta, trebuie interpretată în sensul că impune unui stat membru care decide să încarcereze, pentru o perioadă lungă, un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală, fără a putea adopta o decizie de returnare în privința sa, să îi elibereze un permis sau o autorizație de ședere, chiar și cu titlu provizoriu.

66. Astfel cum a arătat instanța de trimitere, această întrebare nu s-ar ridica decât în ipoteza în care s-ar răspunde la prima întrebare că Directiva 2008/115 se opune, într-o asemenea situație, adoptării unei decizii de returnare împotriva resortisantului în cauză. Numai în această situație, în care procedura de returnare ar rămâne închisă, s-ar pune problema dacă statul membru este obligat să „regularizeze” prezența persoanei interesate pe teritoriul său, conferindu-i un drept de ședere.

67. Presupunând că este necesar să se răspundă la această a doua întrebare, trebuie amintit, mai întâi, domeniul de aplicare al Directivei 2008/115. Potrivit unei jurisprudențe constante, această directivă nu are ca obiect armonizarea integrală a normelor statelor membre privind șederea resortisanților țărilor terțe. Aceasta stabilește standarde și proceduri comune numai pentru adoptarea unor decizii de returnare și pentru executarea acestor decizii⁴³. În același sens, Curtea a precizat că Directiva 2008/115 nu urmărește să reglementeze situația resortisanților țărilor terțe cu privire la care nu poate fi adoptată nicio decizie de returnare, astfel încât statele membre rămân competente să stabilească, cu respectarea dreptului Uniunii, regimul aplicabil prezenței lor pe teritoriu⁴⁴.

68. Pe de altă parte, articolul 6 alineatul (4) din Directiva 2008/115 prevede că 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, inclusiv după adoptarea unei decizii de returnare, caz în care decizia respectivă este anulată sau suspendată. Astfel cum a arătat Curtea, această facultate nu se limitează la motivele menționate în mod expres, ci permite statelor membre să se întemeieze pe orice alt motiv pe care îl consideră adecvat⁴⁵. Totuși, acest articol 6 alineatul (4) se limitează să recunoască statelor membre o marjă

⁴³ Astfel cum reiese în special din Hotărârea M (punctul 43).

⁴⁴ A se vedea Hotărârea M (punctele 44-45). Amintim că, în această cauză, imposibilitatea de a adopta o decizie de returnare decurgea printre altele din aplicarea principiului nereturnării.

⁴⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 octombrie 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Retragerea sau suspendarea unei decizii de returnare) (C-825/21, EU:C:2022:810, punctul 43). În această privință, Curtea a arătat că puterea de apreciere acordată de legiuitorul Uniunii statelor membre este „foarte largă” (punctul 44 din această hotărâre).

de apreciere; acesta nu creează, în sens invers, o obligație pozitivă de a acorda un permis de ședere în situațiile în care directiva nu permite sau nu mai permite adoptarea unei decizii de returnare⁴⁶.

69. În aceste condiții, apreciem că Directiva 2008/115 nu impune unui stat membru în cauză o obligație de a acorda un permis de ședere unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe durata executării pedepsei sale privative de libertate în acest stat membru.

Concluzie

70. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) după cum urmează:

- 1) Articolele 6 și 8 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 interpretate în sensul că

nu se opun adoptării unei decizii de returnare împotriva unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală care execută o pedeapsă cu închisoarea de lungă durată atunci când îndepărtarea sa nu va interveni decât la finalul acestei pedepse, cu condiția ca autoritățile să verifice periodic dacă îndepărtarea poate fi avută în vedere în mod concret, în funcție de evoluția situației penale a persoanei în cauză. În schimb, aceste dispoziții, privite din perspectiva principiului proporționalității, s-ar opune adoptării unei decizii de returnare atunci când o pedeapsă a detențiunii pe viață ireductibilă ar face să dispară orice perspectivă de îndepărtare, din moment ce aceasta ar deveni de fapt imposibilă.

- 2) Directiva 2008/115

trebuie interpretată în sensul că

nu impune unui stat membru în cauză o obligație de a acorda un permis de ședere unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe durata executării pedepsei sale privative de libertate în acest stat membru.

⁴⁶ Astfel, în Hotărârea din 22 noiembrie 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Îndepărtare – Cannabis medicinal) (C-69/21, EU:C:2022:913, punctul 86), Curtea a considerat că Directiva 2008/115 „se limitează să permită statelor membre să acorde, din motive de compasiune sau umanitare, un drept de ședere, în temeiul dreptului lor național, iar nu al dreptului Uniunii, resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor”.