Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL PRIIT PIKAMÄE
prezentate la 2 iulie 2020 [1]

Cauza C-441/19

TQ
împotriva
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[cerere de decizie preliminară formulată de rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Tribunalul din Haga, locul ședinței 's-Hertogenbosch, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Spațiu de libertate, securitate și justiție – Directiva 2008/115/CE – Articolul 5 litera (a) – Articolul 6 alineatele (1) și (4) – Articolul 8 alineatul (1) – Articolul 10 – Returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală – Decizie de returnare – Îndepărtarea minorilor neînsoțiți – Verificarea existenței unor centre de primire corespunzătoare în țara de origine – Diferențiere în funcție de vârsta minorului – Decizie de returnare neurmată de măsuri de îndepărtare – Consecințe"

I. Introducere

1. În prezenta cauză având ca obiect o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE, rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunalul din Haga, locul ședinței 's-Hertogenbosch, Țările de Jos) adresează Curții trei întrebări preliminare privind interpretarea articolelor 4, 21 și 24 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta"), a articolului 5 litera (a), a articolului 6 alineatele (1) și (4), a articolului 8 alineatul (1) și a articolului 10 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 [2], precum și a articolului 15 din Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate [3].

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între TQ, un minor neînsoțit resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală, pe de o parte, și Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secretarul de stat pentru securitate și justiție, Țările de Jos, denumit în continuare „secretarul de stat"), pe de altă parte, cu privire la o decizie de returnare adoptată împotriva acestui minor. Prin

1 Limba originală: franceza.
2 JO 2008, L 348, p. 98.
3 JO 2011, L 337, p. 9.

cererea de decizie preliminară, instanța de trimitere urmărește în esență să clarifice aspectul dacă practica administrativă în vigoare în prezent în Țările de Jos cu privire la tratamentul minorilor neînsoțiți care nu beneficiază de niciun drept de protecție internațională este conformă cu dreptul Uniunii.

3. Prezenta cauză va permite Curții să aducă precizări cu privire la întinderea obligațiilor statelor membre față de această categorie de persoane vulnerabile, în special a celei care constă în a se asigura ca orice minor neînsoțit să fie trimis unui membru al familiei sale, unui tutore desemnat sau unor centre de primire corespunzătoare în statul de returnare. Procedând astfel, Curtea va trebui să amintească importanța pe care o are interesul superior al minorului în cadrul adoptării deciziilor administrative care au incidență asupra statutului șederii sale. De asemenea, Curtea va trebui să se asigure că politica instituită de Uniune privind îndepărtarea și returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul statelor membre nu este compromisă din punctul de vedere al eficienței, mai ales în timpul creșterii semnificative a fluxurilor migratorii către Europa. Având în vedere că eficiența unei alte politici importante a Uniunii, și anume cea în materie de azil, este măsurată în funcție de succesul care trebuie acordat protecției celor care au cea mai mare nevoie de aceasta, interpretarea pe care Curtea o va da dispozițiilor relevante va trebui să permită Uniunii și statelor sale membre să aloce resursele personale și materiale necesare pentru a răspunde nevoilor lor.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Carta

4. Articolul 21 alineatul (1) din cartă prevede:

„Se interzice discriminarea de orice fel, bazată pe motive precum sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală.”

5. Potrivit articolului 24 din cartă:

„(1) Copiii au dreptul la protecția și îngrijirile necesare pentru asigurarea bunăstării lor. Ei își pot exprima în mod liber opinia. Aceasta se ia în considerare în problemele care îi privesc, în funcție de vârsta și gradul lor de maturitate.

(2) În toate acțiunile referitoare la copii, indiferent dacă sunt realizate de autorități publice sau de instituții private, interesul superior al copilului trebuie să fie considerat primordial.”

2. Directiva 2008/115

6. Considerentul (22) al Directivei 2008/115 enunță:

„În conformitate cu Convenția Organizației Națiunilor Unite din 1989 cu privire la drepturile copilului, «interesul superior al copilului» ar trebui să constituie o prioritate a statelor membre în punerea în aplicare a prezentei directive. În conformitate cu Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectul pentru viața de familie ar trebui să constituie o prioritate a statelor membre în punerea în aplicare a prezentei directive.”

7. Articolul 1 din această directivă, 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.”

8. Articolul 2 din directiva menționată, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (1):

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

9. Articolul 3 punctul 9 din aceeași directivă conține următoarea definiție:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

9. «persoane vulnerabile» înseamnă minori, minori neînsoțiți, persoane cu handicap, persoane în vârstă, femei gravide, părinți singuri cu copii minori și persoane care au fost supuse torturii, violului și altor forme grave de violență psihică, fizică sau sexuală.”

10. Articolul 5 din Directiva 2008/115, intitulat „Principiul nereturnării, interesul superior al copilului, viața de familie și starea de sănătate”, prevede:

„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.”

11. Articolul 6 din această directivă, intitulat „Decizia de returnare” are, la alineatele (1) și (4), următorul conținut:

„(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).

[…]

(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.”

12. Articolul 8 din directiva menționată, intitulat „Îndepărtarea”, prevede la alineatul (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.”

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

„Statele membre amână îndepărtarea:

[…]

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

14. Articolul 10 din Directiva 2008/115, intitulat „Returnarea și îndepărtarea minorilor neînsoțiți”, prevede:

„(1) Înainte de a decide emiterea unei decizii de returnare pentru un minor neînsoțit, organismele corespunzătoare, altele decât autoritățile care efectuează returnarea, trebuie să furnizeze asistență adecvată, acordând importanța cuvenită interesului superior al copilului.

(2) Înaintea îndepărtării unui minor neînsoțit de pe teritoriul unui stat membru, autoritățile statului membru respectiv se asigură că acesta este trimis unui membru al familiei sale, unui tutore desemnat sau unor centre de primire corespunzătoare în statul de returnare.”

3. Directiva 2011/95

15. Articolul 1 din Directiva 2011/95, intitulat „Obiectul”, prevede:

„Prezenta directivă are ca obiect stabilirea unor standarde referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a deveni beneficiari de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate.”

16. Articolul 2 din această directivă, intitulat „Definiții”, prevede la litera (f):

„(f) «persoană eligibilă pentru obținerea de protecție subsidiară» înseamnă orice resortisant al unei țări terțe sau orice apatrid care nu poate fi considerat refugiat, dar în privința căruia există motive serioase și întemeiate de a crede că, în cazul în care ar fi trimis în țara sa de origine sau, în cazul unui apatrid, în țara în care avea reședința obișnuită, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămările grave definite la articolul 15 și căruia nu i se aplică articolul 17 alineatele (1) și (2) și nu poate sau, ca urmare a acestui risc, nu dorește protecția respectivei țări;”

17. Articolul 15 din directiva menționată, referitor la condițiile pentru obținerea de protecție subsidiară și intitulat „Vătămări grave”, prevede:

„Vătămările grave sunt:

(a) pedeapsa cu moartea sau execuția sau

(b) tortura sau tratamentele sau pedepsele inumane sau degradante aplicate unui solicitant în țara de origine;

(c) amenințările grave și individuale la adresa vieții sau a persoanei unui civil ca urmare a violenței generalizate în caz de conflict armat intern sau internațional.”

4. Directiva 2013/33/UE

18. Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională [4] conține dispoziții în domeniul azilului.

19. Articolul 2 din această directivă, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive:

[…]

(d) «minor» înseamnă un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid cu vârsta sub 18 ani;

(e) «minor neînsoțit» înseamnă un minor care sosește pe teritoriul statelor membre neînsoțit de un adult responsabil pentru acesta în temeiul dreptului sau al practicii statului membru în cauză și cât timp nu este efectiv în întreținerea unei astfel de persoane; definiția include un minor care este lăsat neînsoțit după intrarea sa pe teritoriul statelor membre;

[…]”

20. Articolul 24 din această directivă, intitulat „Minorii neînsoțiți”, prevede la alineatul (3):

„Statele membre încep căutarea membrilor familiei minorului neînsoțit, dacă este cazul, cu ajutorul organizațiilor internaționale sau al altor organizații relevante, cât mai repede posibil după introducerea cererii de protecție internațională, protejând în același timp interesul superior al minorului. […]”

B. Dreptul neerlandez

21. Articolul 14 alineatul 1 din wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Legea de revizuire generală a Legii privind străinii) din 23 noiembrie 2000 (Stb. 2000, nr. 495, denumită în continuare „Legea din 2000 privind străinii”) prevede:

„Ministrul este competent:

a) să admită, să respingă sau să nu examineze cererea de eliberare a unui permis de ședere pe perioadă determinată;

[…]

e) să acorde din oficiu un permis de ședere pentru o perioadă determinată sau să prelungească durata de valabilitate a acestuia;

[…]”

4 JO 2013, L 180, p. 96.

22. Articolul 64 din legea menționată prevede:

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

23. Articolul 3.6a din Vreemdelingenbesluit 2000 (Decretul din 2000 privind străinii) prevede:

„1 În cazul respingerii primei cereri de acordare a unui permis de ședere pentru azil pe perioadă determinată, se poate acorda totuși din oficiu un permis de ședere legală pentru o perioadă determinată:

a) resortisantului străin a cărui îndepărtare ar fi contrară articolului 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau

b) în cadrul unei restricții din motive umanitare temporare, străinului care este victima-declarantă, victima sau martorul-declarant pentru trafic de ființe umane, astfel cum se prevede la articolul 3.48 alineatul 1 literele a), b) sau c).

[…]

4 Permisul de ședere se acordă pe baza primului motiv aplicabil prevăzut la alineatul 1.

[…]”

24. Potrivit alineatului B8/6.2.1. din Vreemdelingencirculaire 2000 (Circulara din 2000 privind străinii):

„Permisul de ședere obișnuit pe durată determinată poate fi acordat din oficiu, fără a se mai examina dacă sunt îndeplinite următoarele condiții:

– străinul are vârsta sub 15 de ani la momentul primei cereri de ședere;

– străinul a făcut declarații credibile privind identitatea, cetățenia, părinții și alți membri ai familiei sale;

– din declarațiile străinului reiese că nu există niciun membru al familiei sale și nicio altă persoană susceptibilă să îi ofere o primire corespunzătoare și la care să fie posibilă întoarcerea sa;

– în cursul procedurii, străinul nu a împiedicat investigația cu privire la posibilitățile de primire în țara de origine sau în altă țară;

– este de notorietate faptul că, în general, o primire corespunzătoare nu este disponibilă și se prezumă că o asemenea primire nu va fi disponibilă într-un viitor apropiat, în țara de origine sau într-o altă țară în care străinul s-ar putea întoarce în mod rezonabil. Într-o asemenea situație, se presupune că Dienst Terugkeer en Vertrek (Serviciul de returnare și de plecare, Ministerul Justiției, Țările de Jos) nu va fi în măsură să găsească o formă de primire corespunzătoare în termenul de trei ani.”

III. Situația de fapt, procedura principală și întrebările preliminare

25. TQ a declarat că s-a născut la 14 februarie 2002 în Guineea.

26. Potrivit informațiilor din cererea sa de azil, acesta ar fi mers de când era mic să locuiască cu mătușa sa în Sierra Leone. După decesul mătușii sale, TQ ar fi intrat în contact cu un bărbat originar din Nigeria, care l-ar fi dus în Europa. În Amsterdam (Țările de Jos), el ar fi fost victima traficului de persoane și a exploatării sexuale, în urma cărora ar suferi în prezent de tulburări psihice grave.

27. TQ, minor neînsoțit, a depus o cerere de permis de ședere temporară pentru solicitantul de azil, în temeiul Legii din 2000 privind străinii.

28. Prin decizia din 23 martie 2018, secretarul de stat a respins această cerere ca nefondată, hotărând din oficiu că TQ nu beneficia de un permis de ședere temporară în temeiul articolului 14 alineatul 1 din Legea din 2000 privind străinii coroborat cu articolul 3.6a din Decretul din 2000 privind străinii. Această decizie a permis amânarea provizorie a returnării la frontieră a lui TQ, în conformitate cu articolul 64 din Legea din 2000 privind străinii, pentru o perioadă de cel mult șase luni sau, în cazul unei decizii din oficiu, pentru o perioadă mai scurtă în așteptarea examinării Bureau Medische Advisering (Biroul pentru asistență medicală din cadrul Ministerului Securității și Justiției, Țările de Jos), pentru a verifica dacă starea sa de sănătate permitea îndepărtarea sa.

29. La 16 aprilie 2018, TQ a formulat o acțiune împotriva deciziei menționate la rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Tribunalul din Haga, locul ședinței 's-Hertogenbosch), instanța de trimitere.

30. Prin decizia din 18 iunie 2018, secretarul de stat a declarat că lui TQ nu îi era acordată nicio amânare a returnării la frontieră pentru motive medicale și i-a impus acestuia din urmă o obligație de plecare în termen de patru săptămâni. TQ a contestat această decizie, cu privire la care secretarul de stat nu se pronunțase încă la data adoptării deciziei de trimitere.

31. Instanța de trimitere arată că Legea din 2000 privind străinii prevede că, la examinarea primei cereri de azil, se examinează din oficiu, în cazul în care străinul nu poate solicita statutul de refugiat sau protecția subsidiară, dacă trebuie să i se acorde șederea obișnuită. Această lege prevede de asemenea că decizia prin care se respinge o cerere de azil echivalează cu o decizie de returnare.

32. Pentru minorii neînsoțiți cu vârsta sub 15 ani, Circulara din 2000 privind străinii ar prevedea obligația de a se efectua cercetări referitoare la posibilitatea de primire corespunzătoare într-o țară de returnare. În lipsa unei asemenea primiri, minorului neînsoțit i s-ar acorda un permis de ședere obișnuit (politica așa-numită „buitenschuld-beleid").

33. În speță, instanța de trimitere consideră că TQ nu poate dobândi statutul de refugiat și nici protecția subsidiară. În ceea ce privește un permis de ședere obișnuit, această instanță arată că TQ avea 15 ani și patru luni atunci când a depus cererea de azil. Într-o asemenea situație, dreptul neerlandez ar impune o obligație juridică de a părăsi teritoriul statelor membre fără a se asigura de existența, în țara de origine sau în altă parte în afara Uniunii, a unui centru de primire corespunzător.

34. Instanța de trimitere are îndoieli în ceea ce privește pertinența acestei diferențieri între minorii cu vârsta sub și cei cu vârsta peste 15 ani, invocând interesul superior al copilului. Ținând seama de articolul 3 din Directiva 2008/115, care califică minorii neînsoțiți drept „persoane vulnerabile", această instanță consideră că legiuitorul Uniunii nu poate să fi avut intenția de a nu mai solicita acordarea asistenței ținând seama în mod corespunzător de interesul superior al copilului atunci când se emite decizia de returnare.

35. În speță, TQ arată că nu știe nici unde locuiesc părinții săi și nici dacă ar putea să îi recunoască la întoarcere. Acesta nu ar cunoaște niciun alt membru al familiei sale și nici nu ar ști dacă există. El nu s-ar putea întoarce în țara de origine întrucât nu ar fi crescut în țara respectivă, nu ar cunoaște pe nimeni acolo și nu ar vorbi limba acelei țări. TQ a declarat că considera ca fiind familia sa familia gazdă la care are reședința în Țările de Jos.

36. Instanța de trimitere subliniază că, în cazul unei decizii de respingere a cererii de azil, șederea unui asemenea solicitant pe teritoriul Țărilor de Jos este ilegală. Serviciul de returnare și de plecare, care este responsabil cu returnarea unei persoane într-o asemenea situație, ar fi avut în mod regulat întâlniri cu TQ pentru a-l pregăti pentru întoarcerea în țara sa de origine, ceea ce ar fi determinat o intensificare a tulburărilor sale psihiatrice.

37. Instanța de trimitere subliniază că, atât timp cât cercetările privind existența centrelor de primire nu au avut loc, secretarul de stat nu îndepărtează solicitantul de azil în cazul în care acesta este minor. Prin urmare, în practică, secretarul de stat ar părea să aștepte ca solicitantul de azil să împlinească vârsta de 18 ani și să fie astfel major din punct de vedere juridic, ceea ce ar avea ca efect faptul că cercetările prevăzute la articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115 nu ar mai fi necesare.

38. Potrivit instanței de trimitere, secretarul de stat nu ar putea impune o obligație de returnare, decizând astfel că prelungirea șederii este ilegală și neluând ulterior nicio măsură de îndepărtare, așteptând pur și simplu ca solicitantul să fie major.

39. Instanța de trimitere adaugă că Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) nu a răspuns niciodată la chestiunile de drept pe care le ridică prezenta cauză și nu a sesizat Curtea printr-o trimitere preliminară cu privire la aceasta.

40. În aceste condiții, rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Tribunalul din Haga, locul ședinței 's-Hertogenbosch), a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 10 din [Directiva 2008/115] coroborat cu articolele 4 și 24 din [cartă], cu considerentul (22) și cu articolul 5 litera (a) din [Directiva 2008/115], precum și cu articolul 15 din [Directiva 2011/95] trebuie interpretat în sensul că un stat membru, înainte de a stabili în sarcina unui minor neînsoțit o obligație de returnare, trebuie să se asigure și să efectueze cercetări pentru a stabili dacă în țara de origine există și este disponibilă, cel puțin în principiu, o posibilitate corespunzătoare de primire?

2) Articolul 6 alineatul (1) din [Directiva 2008/115] coroborat cu articolul 21 din cartă trebuie interpretat în sensul că, atunci când recunoaște o situație de ședere legală pe teritoriul său național, un stat membru nu este autorizat să opereze o diferențiere în funcție de vârsta persoanei în cazul în care se constată că [acest minor] nu poate dobândi nici statutul de refugiat, nici protecție subsidiară?

3) a) Articolul 6 alineatul (4) din [Directiva 2008/115] trebuie interpretat în sensul că executarea obligației de returnare trebuie suspendată și astfel recunoscută situația de ședere legală în cazul în care un minor neînsoțit nu își execută obligația de returnare și statul membru nu ia și nu va lua nicio măsură concretă în vederea expulzării?

b) Articolul 8 alineatul (1) din [Directiva 2008/115] trebuie interpretat în sensul că trebuie să se considere o încălcare a principiului loialității și a principiului loialității comunitare în situația în care împotriva unui minor neînsoțit se emite o decizie de returnare, fără ca ulterior să se ia măsuri în vederea expulzării până la momentul în care minorul neînsoțit a împlinit vârsta de 18 ani?”

IV. Procedura în fața Curții

41. Decizia de trimitere din 12 iunie 2019 a fost primită la grefa Curții în aceeași zi.

42. Instanța de trimitere a solicitat Curții judecarea trimiterii preliminare potrivit procedurii de urgență, în conformitate cu articolul 107 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții.

43. Prin Decizia Curții din 27 iunie 2019, după ascultarea avocatului general, această cerere a fost respinsă.

44. TQ, guvernele neerlandez și belgian, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise în termenul stabilit la articolul 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

45. Printr-o măsură de organizare a procedurii din 17 martie 2020, Curtea a adresat guvernului neerlandez întrebări cu solicitare de răspuns scris. Observațiile scrise cu privire la întrebările care fac obiectul măsurilor de organizare a procedurii menționate au fost depuse în termenul stabilit.

V. Analiză juridică

A. Observații introductive

46. Minorii neînsoțiți reprezintă un fenomen în creștere la frontierele externe ale Uniunii [5]. Un număr semnificativ de minori ajung în fiecare an pe teritoriul statelor membre fără părinții lor sau un tutore desemnat, solicitând protecție internațională [6]. Din cauza vulnerabilității lor legate, între alți factori, de incapacitatea juridică, de lipsa unor persoane de referință, de lipsa maturității și a mijloacelor de întreținere, minorii neînsoțiți necesită o atenție deosebită din partea autorităților competente din statele membre gazdă [7]. Conștient de această situație, legiuitorul Uniunii a adoptat mai multe acte legislative în domeniile azilului și imigrației care conțin dispoziții ce țin seama de particularitățile acestei categorii de persoane [8]. La actele menționate se adaugă diferite acte de interpretare adoptate de Comisie, precum și de agențiile europene specializate [9], care urmăresc să ofere orientări practice autorităților naționale cu privire la maniera corectă de aplicare a actelor juridice menționate mai sus în contextul respectiv.

47. Astfel, chiar dacă Directiva 2008/115 se aplică tuturor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală – inclusiv minorilor neînsoțiți –, există dispoziții legale care impun anumite obligații autorităților naționale pe care acestea din urmă trebuie să le respecte imperativ, cum ar fi obligația prevăzută la articolul 10 alineatul (2) din această directivă, potrivit căreia, „[î]naintea îndepărtării unui minor neînsoțit de pe teritoriul unui stat membru, autoritățile statului membru respectiv se asigură că acesta este trimis unui membru al familiei sale, unui tutore desemnat sau unor centre de primire corespunzătoare în statul de returnare”. Dat fiind caracterul sensibil al cauzelor privind drepturile refugiaților minori, precum și complexitatea factuală a acestora, se poate dovedi uneori dificil pentru autoritățile naționale să stabilească cu certitudine dacă și-au îndeplinit în mod corespunzător obligațiile care decurg din dreptul Uniunii. O interpretare incorectă a întinderii obligației impuse de

5 A se vedea „Unaccompanied Minors in the Migration Process”, *Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex)*, Varșovia, 2010, p. 3, și „VEGA Handbook: Children at aiports”, *Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex)*, Varșovia, 2017, p. 7.

6 A se vedea „Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations”, *Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA)*, 2019, p. 3.

7 A se vedea „Guidance on reception conditions for unaccompanied children: operational standards and indicators”, *Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO)*, 2018, p. 7.

8 Pentru o scurtă prezentare a actelor juridice relevante, a se vedea Requejo Isidro, M., „The protection of unaccompanied minors asylum-seekers: between competent state and responsible state”, nr. 2, octombrie 2017, p. 485 și urm.

9 Și anume Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO), Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex) și Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA).

dreptul Uniunii în cauză poate conduce eventual la instituirea unei practici administrative la nivel național care s-ar dovedi incompatibilă cu dreptul Uniunii. În acest caz, Curții îi revine rolul esențial de a clarifica domeniul de aplicare al obligației menționate prin interpretarea dispozițiilor relevante și, prin aceasta, de a permite autorităților naționale să își corecteze practica administrativă.

48. Considerăm că Curtea se confruntă cu o asemenea situație în speță, dat fiind că instanța de trimitere ridică mai multe probleme de bază referitoare la obligația impusă de articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115. Aceasta nu disimulează îndoielile pe care le are cu privire la modul în care autoritățile neerlandeze își îndeplinesc obligația respectivă, motiv pentru care solicită o interpretare a acestei dispoziții de către Curte. Astfel cum s-a arătat deja în introducerea prezentelor concluzii, prin cererea de decizie preliminară, instanța de trimitere solicită Curții să precizeze în ce stadiu al procedurii în fața autorităților naționale este necesar să se efectueze cercetările menite să stabilească existența unor condiții corespunzătoare de primire în statul de returnare. Instanța de trimitere solicită de asemenea să se stabilească dacă un stat membru poate efectua o diferențiere în funcție de vârstă, limitând obligația de a efectua cercetările menționate la cazurile privind minori cu vârsta sub 15 de ani. În sfârșit, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la conformitatea și la consecințele juridice ale unei practici administrative naționale care pare să renunțe la măsuri concrete de îndepărtare împotriva unui minor neînsoțit, în pofida faptului că a fost emisă o decizie de returnare care îl vizează. Vom examina aceste aspecte în ordinea în care au fost adresate de instanța de trimitere.

B. Cu privire la prima întrebare preliminară

49. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere urmărește în esență să afle dacă un stat membru, înainte de a stabili o obligație de returnare în sarcina unui minor neînsoțit, trebuie să se asigure că țara de origine oferă în principiu o posibilitate corespunzătoare de primire.

50. Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar să se examineze articolul 10 din Directiva 2008/115 prin metodele de interpretare recunoscute în jurisprudența Curții, în special interpretările textuală, sistematică și teleologică [10].

51. Dorim să observăm de la bun început că ar fi, în principiu, posibil să se presupună, pe baza unei simple interpretări textuale și izolate a articolului 10 din Directiva 2008/115, că obligația pe care această directivă o impune autorităților statului membru de a se asigura că minorul neînsoțit „este trimis unui membru al familiei sale, unui tutore desemnat sau unor centre de primire corespunzătoare în statul de returnare” are vocația de a se aplica numai în cazul în care a fost deja emisă o decizie de returnare și autoritățile naționale procedează la îndepărtarea minorului.

52. Astfel, s-ar putea susține că articolul 10 din Directiva 2008/115 distinge două categorii diferite de obligații, aplicabile în diferite stadii ale procedurii, și anume stadiul adoptării deciziei de returnare și cel al îndepărtării, fiecare reglementat la alineatele (1) și, respectiv, (2). Pe baza unei asemenea interpretări, s-ar putea afirma că obligația de a se asigura că statul de returnare oferă o posibilitate corespunzătoare de primire este menționată doar la alineatul (2), care este o dispoziție care are în vedere doar stadiul îndepărtării.

53. Totuși, suntem convinși că o asemenea interpretare a articolului 10 din Directiva 2008/115 ar fi eronată, dat fiind că aceasta ar omite să ia în considerare alte elemente de interpretare necesare pe care le vom menționa în continuare în cadrul analizei noastre.

10 Hotărârea din 26 septembrie 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, punctul 23), precum și Hotărârea din 20 decembrie 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, punctul 20).

54. Reiese cu claritate din articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115 că obligația menționată mai sus ia naștere *înaintea* îndepărtării minorului, ceea ce lasă să se înțeleagă că statul membru trebuie să își îndeplinească eventual această obligație într-un *stadiu prealabil* în cadrul procedurii sau chiar atunci când va veni momentul pentru a decide dacă este necesar sau nu să dispună returnarea minorului. Cu alte cuvinte, modul de redactare a acestei dispoziții nu permite nicidecum să se concluzioneze că este suficient ca autoritățile naționale să se asigure, în cursul procedurii de îndepărtare, că există condiții corespunzătoare de primire în statul de returnare.

55. Motive pur logice pledează, în opinia noastră, în favoarea unei interpretări în acest sens, cu atât mai mult cu cât nu este ușor să se determine motivele pentru care statul membru ar trebui să ignore un aspect factual atât de important precum lipsa unei posibilități corespunzătoare de primire în țara de origine în momentul emiterii unei decizii de returnare, amânând această sarcină pentru unul dintre ultimele stadii ale procedurii. Adoptarea unei decizii de returnare, cunoscând perfect faptul că nu există nicio posibilitate corespunzătoare de primire în țara de origine, ar însemna să se adopte o decizie despre care se știe deja de la început că nu va putea fi pusă în aplicare imediat după, în caz contrar existând riscul încălcării dreptului Uniunii, în special a drepturilor fundamentale garantate oricărei persoane care face obiectul unei proceduri de îndepărtare și de returnare.

56. Acestea fiind spuse, trebuie avut în vedere că dispoziția prevăzută la articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115 urmărește să protejeze minorul neînsoțit, în măsura în care previne ca acesta din urmă să aibă o situație incertă în țara de origine. Necesitatea de a-l proteja, preferabil într-un *stadiu inițial al procedurii*, rezultă din calificarea sa drept „persoană vulnerabilă”, recunoscută în mod expres la articolul 3 punctul 9 din Directiva 2008/115 și la care am făcut referire în observațiile noastre introductive [11].

57. Obligația de protecție care revine statelor membre prezintă o importanță deosebită în cazurile în care minorul, după ce a solicitat fără succes azilul, se confruntă cu un risc real de tratamente inumane sau degradante în țara de origine, în sensul articolului 15 din Directiva 2011/95. Ținem să amintim că mai multe dispoziții ale dreptului Uniunii în materie de azil și imigrație reflectă angajamentul de a respecta principiul nereturnării, și anume articolul 19 alineatul (2) din cartă, articolul 78 alineatul (1) TFUE și articolul 5 din Directiva 2008/115, pentru a cita doar câteva dintre ele.

58. Trebuie să se observe în acest context că, în conformitate cu considerentul (2), Directiva 2008/115 urmărește obiectivul de a institui o politică eficientă de îndepărtare și de returnare, întemeiată 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” [12]. Acest obiectiv este reluat la articolul 1 din Directiva 2008/115 în măsura în care această dispoziție prevede că standardele și procedurile comune stabilite de această directivă trebuie aplicate în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, „în conformitate cu *drepturile fundamentale* [astfel cum au fost recunoscute în dreptul Uniunii], precum și cu dreptul internațional, inclusiv *obligațiile în materie de protecție a refugiaților și de drepturi ale omului*” [13].

59. În opinia noastră, este evident că nu este posibil să se interpreteze articolul 10 din Directiva 2008/115 fără a se ține seama de alte dispoziții aplicabile în speță, care au ca obiect protecția drepturilor minorului neînsoțit, precum cea prevăzută la articolul 5 litera (a) din Directiva 2008/115. Figurând în capitolul I din Directiva 2008/115, care conține „dispoziții generale” considerate a fi aplicate în orice împrejurări, această dispoziție prevede că statele membre *acordă importanța cuvenită*

11 A se vedea punctul 46 din prezentele concluzii.

12 Sublinierea noastră. A se vedea de asemenea Hotărârea din 5 iunie 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punctul 38), și Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctul 31).

13 Sublinierea noastră.

interesului superior al copilului la punerea în aplicare a prezentei directive [14]. Astfel cum vom explica într-un mod mai detaliat în prezentele concluzii [15], stabilirea interesului superior al copilului se întemeiază pe o evaluare individuală ținând seama de *mai mulți factori* legați de situația sa, inclusiv de *condițiile de primire* care prevalează în țara de returnare.

60. Articolul 5 litera (a) din Directiva 2008/115 transpune în domeniul dreptului imigrației al Uniunii obligația prevăzută la articolul 24 din cartă, care constă în a se oferi *protecția* și *îngrijirile necesare* pentru asigurarea *bunăstării* copiilor [16], precum și în a se asigura ca interesul superior al copilului să fie *considerat primordial* în toate actele referitoare copii, fie că sunt îndeplinite de autoritățile publice sau de instituțiile private. În plus, trebuie amintit că, în temeiul articolului 3 alineatul (3) TUE, Uniunea *promovează protecția* drepturilor copilului. Având în vedere importanța pe care dreptul Uniunii o acordă în mod vădit protecției copilului, consacrând-o chiar și în dreptul primar, articolul 5 litera (a) din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în lumina dispozițiilor de rang superior citate anterior.

61. La nivelul dreptului internațional, articolul 3 alineatul 1 din Convenția internațională cu privire la drepturile copilului [17], care a fost, de altfel, ratificată de toate statele membre ale Uniunii, prevede că, „[î]n *toate deciziile care îi privesc pe copii*, fie că sunt luate de instituții publice sau private de ocrotiri sociale, de către tribunale, autorități administrative sau de organe legislative, interesele superioare ale copilului trebuie să fie *luate în considerare cu prioritate*” [18]. În temeiul articolului 12 alineatul 2 din convenția menționată, „[trebuie să se dea] copilului, în special, posibilitatea de a fi ascultat în *orice procedură* judiciară sau *administrativă care-l privește*” [19], ceea ce include de asemenea orice procedură de returnare la care este supus un minor neînsoțit. Prin urmare, este necesar să se constate că, chiar dacă Uniunea însăși nu este parte la această convenție, dreptul său intern reflectă în mod fidel dispozițiile acesteia [20], permițând astfel statelor membre să respecte angajamentele asumate atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii și, ceea ce este deosebit de important în sensul prezentei cauze, Directiva 2008/115, pe care Curtea este chemată să o interpreteze.

62. Importanța protejării drepturilor copilului în domeniul imigrației este de asemenea recunoscută de jurisprudența Curții [21]. Astfel cum a amintit Curtea în Hotărârea Parlamentul/Consiliul [22], privind interpretarea Directivei 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei [23], statele membre „trebuie să acorde importanța cuvenită interesului superior al copilului” la punerea în aplicare a dreptului Uniunii. Mențiunea că respectarea drepturilor fundamentale se impune chiar și atunci când dreptul Uniunii conferă statelor membre o anumită marjă de apreciere ne pare

14 A se vedea „Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations”, *op. cit.*, p. 7 și 23, din care reiese că articolul 10 alineatul (2) trebuie interpretat *în concordanță* cu articolul 5 și cu considerentul (22) al Directivei 2008/115 în sensul că autoritățile competente trebuie să acorde o atenție prioritară interesului superior al copilului pe tot parcursul procedurii de returnare. Potrivit agenției FRA, acest principiu general trebuie să ghideze toate acțiunile care conduc la îndepărtarea unui minor neînsoțit.

15 A se vedea punctul 68 din prezentele concluzii.

16 Lemke, S., *Europäisches Unionsrecht* (von der Groeben, Schwarze, Hatje), ediția a șaptea, Baden-Baden, 2015, articolul 24 punctul 11, p. 664, apreciază că se aduce atingere dreptului fundamental prevăzut la articolul 24 alineatul (1) din cartă în cazul în care autoritățile obligate de această dispoziție nu acționează activ și nu oferă o protecție și îngrijirile adecvate în măsura în care acest lucru este necesar pentru bunăstarea copilului.

17 Adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989 (*Recueil des traités des Nations unies*, volumul 1577, p. 43).

18 Sublinierea noastră.

19 Sublinierea noastră.

20 Astfel cum am indicat la punctul 35 din Concluziile noastre prezentate în cauza Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:135), anumite paralelisme de ordin normativ între, pe de o parte, dreptul internațional și, pe de altă parte, dreptul Uniunii pot fi interpretate ca expresia unei convingeri juridice comune.

21 A se vedea, în ceea ce privește importanța drepturilor copilului în general pentru jurisprudența Curții, Hotărârea din 14 februarie 2008, Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, punctul 39).

22 Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul/Consiliul (C-540/03, denumită în continuare „Hotărârea Parlamentul/Consiliul”, EU:C:2006:429, punctele 10, 37 și 57).

23 JO 2003, L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164.

pertinentă pentru efectele prezentei cauze, pentru motivul că Directiva 2008/115 permite la rândul ei adoptarea unor măsuri de transpunere pe cale legislativă și administrativă și se abține să precizeze în detaliu maniera în care statele membre trebuie să își îndeplinească obligația care rezultă din articolul 10 alineatul (2) din această directivă.

63. Ținând seama de importanța pe care dreptul Uniunii o acordă protecției minorului neînsoțit, ne pare imposibil de imaginat ca legiuitorul să fi avut intenția de a obliga statele membre să verifice numai în stadiul îndepărtării dacă există condiții corespunzătoare de primire în statul de returnare. Considerăm mai degrabă necesar, pentru a se asigura efectiv protecția interesului superior al copilului, să se efectueze o asemenea verificare *în fiecare stadiu relevant al procedurii*, inclusiv în momentul în care se are în vedere adoptarea unei decizii de returnare.

64. Dispoziția prevăzută la articolul 24 alineatul (3) din Directiva 2013/33 pare să confirme această interpretare în măsura în care prevede că „[s]tatele membre *încep căutarea* membrilor familiei minorului neînsoțit, dacă este cazul, cu ajutorul organizațiilor internaționale sau al altor organizații relevante, *cât mai repede posibil după introducerea cererii de protecție internațională*, protejând în același timp interesul superior al minorului”[24]. În opinia noastră, concluziile principale care pot fi deduse din analiza acestei dispoziții sunt următoarele.

65. În primul rând, *interesul superior al minorului este cel mai bine servit atunci când este garantată unitatea familială*[25], ceea ce reiese, de altfel, din articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115, care menționează în mod explicit posibilitatea trimiterii minorului unui „membru al familiei”. Această concluzie este de asemenea confirmată de considerațiile Curții din Hotărârea Parlamentul/Consiliul, în care Curtea a subliniat importanța reîntregirii familiei pentru copilul migrant, dat fiind faptul că îi permite să aibă o „viață de familie”[26]. Curtea s-a întemeiat în acest scop pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind dreptul la respectarea vieții de familie în sensul articolului 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”)[27]. Din motive de exhaustivitate, am dori să completăm considerațiile Curții printr-o referire la Hotărârea Mubilanzila Mayeka și Kaniki Mitunga împotriva Belgiei[28], pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului la câteva luni de la pronunțarea Hotărârii Parlamentul/Consiliul, în care această instanță a concluzionat în sensul unei încălcări a articolului 8 din CEDO în cadrul unei proceduri de returnare, pentru motivul că Regatul Belgiei nu luase măsurile adecvate pentru a asigura reîntregirea familiei unui minor în țara sa de origine, ceea ce ne pare deosebit de pertinent în scopul prezentei cauze. În sfârșit, în ceea ce privește Hotărârea Parlamentul/Consiliul, observăm că, deși hotărârile sale nu erau obligatorii din punct de vedere juridic la acea dată, Curtea noastră nu a ratat ocazia de a face trimitere la articolul 7 din cartă, în care este consacrat dreptul oricărei persoane la respectarea vieții de familie[29].

24 Sublinierea noastră.

25 Documentul „Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations”, *op. cit.*, p. 23, precum și 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, denumit în continuare „Manualul privind returnarea”) recomandă alegerea returnării către membri ai familiei, cu excepția cazului în care acest lucru nu este în mod evident în interesul superior al copilului.

26 Hotărârea Parlamentul/Consiliul (punctul 69); a se vedea, în ceea ce privește importanța reîntregirii familiei pentru bunăstarea copilului migrant, Concluziile avocatului general Hogan prezentate în cauza B. M. M. și B. S. (Reîntregirea familiei – copil minor) (C-133/19, EU:C:2020:222, punctele 1, 2 și 43).

27 Hotărârea Parlamentul/Consiliul (punctul 52 și urm., precum și jurisprudența citată).

28 Hotărârea Curții EDO din 12 octombrie 2006, Mubilanzila Mayeka și Kaniki Mitunga împotriva Belgiei, CE:ECHR:2006:0126DEC001317803.

29 Hotărârea Parlamentul/Consiliul (punctul 58).

66. În cazurile în care minorul neînsoțit nu are familie sau niciun membru al familiei sale nu poate fi găsit în țara sa de origine, articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115 prevede alternative, și anume trimiterea acestuia unui „tutore desemnat” sau unor „centre de primire corespunzătoare”. Este evident că alternativele respective urmăresc în cele din urmă să garanteze protecția minorului neînsoțit, remediind eventuala lipsă a legăturilor de familie. Reprezentanții desemnați în mod specific prin lege și instituțiile sociale specializate își asumă astfel responsabilitatea de a asigura bunăstarea copilului, fapt care revine în general familiei.

67. În al doilea rând, trebuie să se observe că autoritățile naționale sunt obligate să intervină încă din *stadiul inițial* al procedurii de azil, și anume la momentul „introducerii unei cereri de protecție internațională”, ceea ce are în mod logic drept consecință nașterea, aproape simultan, a obligației de a se asigura că există condiții corespunzătoare de primire în statul de returnare.

68. Jurisprudența Curții oferă mai multe indicii în susținerea unei interpretări care privilegiază o apreciere cât mai timpurie posibilă a condițiilor corespunzătoare de primire în țara de origine pe baza cercetărilor amintite. Astfel cum a declarat Curtea în Hotărârea Boudjlida [30], un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală are „dreptul de a-și exprima, *înainte de adoptarea* unei decizii de returnare care îl privește, punctul de vedere cu privire la […] eventuala aplicare a articolului 5 și a articolului 6 alineatele (2)-(5) din [Directiva 2008/115], precum și cu privire la modalitățile returnării sale” [31]. Potrivit Curții, statele membre *trebuie să țină seama în mod adecvat de interesul superior al copilului* și de *viața de familie* atunci când acestea pun în aplicare Directiva 2008/115 [32], ceea ce, având în vedere domeniul de aplicare al acestei directive, include de asemenea stadiile prealabile îndepărtării, inclusiv adoptarea unei decizii privind returnarea. Rezultă că, „atunci când autoritatea națională competentă *intenționează să adopte o decizie de returnare*, [ea] trebuie neapărat să respecte obligațiile impuse de articolul 5 din Directiva 2008/115 și să asculte persoana interesată cu privire la acest aspect” [33]. În această privință, „revine persoanei interesate obligația să coopereze cu autoritatea națională competentă în cursul audierii sale, în scopul de a-i furniza acesteia toate informațiile relevante cu privire la situația sa personală și familială și în special pe cele care pot justifica *neadoptarea* unei decizii de returnare” [34]. Reiese în mod clar din această hotărâre că considerații legate de interesul superior al copilului pot determina eventual „*abținerea* [autorității naționale] *de a adopta* o decizie de returnare” [35]. Prin urmare, Curtea pare să pornească de la premisa că aprecierea interesului superior al copilului trebuie efectuată chiar *înaintea* adoptării unei decizii de returnare. În măsura în care existența unor condiții corespunzătoare de primire în țara de origine influențează în mod decisiv această apreciere, ea trebuie considerată un factor dintre cei care trebuie luați în considerare de autoritățile naționale la momentul deciziei dacă este sau nu este necesar să se dispună returnarea minorului.

69. Acestea fiind spuse, împărtășim opinia Comisiei potrivit căreia obligația prevăzută la articolul 5 litera (a) din Directiva 2008/115 presupune că, atunci când adoptă o decizie privind returnarea, autoritățile naționale trebuie să țină seama de o serie de factori [36] precum vârsta minorului, vulnerabilitatea sa deosebită, atât în calitate de minor neînsoțit, cât și în calitate de victimă a traficului de persoane, plasarea sa într-o familie gazdă la momentul emiterii deciziei de returnare, mediul social

30 Hotărârea din 11 decembrie 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431).

31 Hotărârea din 11 decembrie 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 68). Sublinierea noastră.

32 Hotărârea din 11 decembrie 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 48).

33 Hotărârea din 11 decembrie 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 49). Sublinierea noastră.

34 Hotărârea din 11 decembrie 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 50). Sublinierea noastră.

35 Hotărârea din 11 decembrie 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 55). Sublinierea noastră.

36 Stabilirea interesului superior al copilului se realizează prin intermediul unei evaluări individuale bazate pe o abordare multidisciplinară, asociind tutorele desemnat al minorului sau autoritatea competentă pentru protecția copilului. Mai multe entități internaționale, precum Agenția Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați, Comitetul pentru drepturile copilului al Organizației Națiunilor Unite și Fondul Organizației Națiunilor Unite pentru Copii au adoptat orientări interpretative și operaționale. Mai multe documente publicate de agențiile europene și citate în prezentele concluzii furnizează o prezentare utilă a criteriilor pe care autoritățile naționale trebuie să le ia în considerare în cadrul unei asemenea evaluări.

și starea de sănătate mentală, eventuala prezență a membrilor familiei sale în țara de returnare și, mai general, *disponibilitatea centrelor de primire corespunzătoare în țara de returnare*[37]. Autoritățile competente trebuie să aprecieze acești factori astfel cum se prezintă în momentul în care intenționează să adopte o decizie de returnare. Numai o apreciere globală pe baza acestor factori va permite identificarea interesului superior al copilului și emiterea unei decizii conforme cu cerințele Directivei 2008/115.

70. Suntem convinși că o interpretare a articolului 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115 care să impună statelor membre obligația de a efectua o asemenea verificare *în orice stadiu pertinent al procedurii* și *nu numai în momentul îndepărtării* răspunde cel mai bine interesului superior al minorului, cu atât mai mult cu cât acest interes poate varia în funcție de împrejurări[38]. Cu titlu de exemplu, trebuie să se observe că o anchetă desfășurată anterior adoptării unei decizii privind un eventual drept de ședere care a evidențiat condiții adecvate pentru o returnare va justifica în mod normal adoptarea unei decizii în acest sens. Totuși, condițiile respective se pot schimba considerabil și chiar într-un mod defavorabil de-a lungul timpului, împiedicând executarea deciziei menționate. Pentru a atenua o eventuală deteriorare a condițiilor de primire, este esențial ca procedura să fie suficient de flexibilă, abilitând autoritățile competente să efectueze verificarea necesară în momentele critice. Acestea fiind spuse, am dori să atragem atenția asupra faptului că însăși Curtea a amintit, în Hotărârea Gnandi[39], că „statele membre sunt obligate să permită persoanelor în cauză să se prevaleze de orice *schimbare a circumstanțelor* intervenită după adoptarea acestei decizii de returnare, *care ar fi de natură să aibă un impact semnificativ asupra aprecierii situației persoanei în cauză* în raport cu Directiva 2008/115, *în special cu articolul 5* din aceasta”[40]. Din hotărârea menționată deducem că Curtea este conștientă că doar o gestionare flexibilă a procedurii, care să permită verificări în fiecare stadiu pertinent, garantează acordarea atenției cuvenite interesului superior al copilului.

71. În cazul unei evoluții nefavorabile a împrejurărilor, ne pare rezonabil să se suspende efectele deciziei de returnare sau să se amâne executarea sa pentru a evita o situație de natură să aducă atingere drepturilor fundamentale ale minorului neînsoțit. Invers, se poate întâmpla ca lipsa unor condiții corespunzătoare pentru returnarea minorului să impună ca o decizie de returnare să nu fie deloc adoptată, cel puțin atât timp cât nu au fost încă găsite centre de primire corespunzătoare. Totuși, și poate apărea și acest scenariu, în cazul în care interesul superior al minorului justifică returnarea în țara de origine și nu există niciun obstacol în calea acestei opțiuni, este necesar să se procedeze la îndepărtarea minorului. Vom aborda diferitele posibilități care pot apărea în cursul unei proceduri de azil în cadrul analizei celei de a treia întrebări.

72. Pe baza acestei analize, este necesar să se răspundă la prima întrebare preliminară că articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115 coroborat cu articolul 5 litera (a) din această directivă și citit în lumina articolului 24 din cartă trebuie interpretat în sensul că, înainte de a stabili o obligație de returnare în sarcina unui minor neînsoțit, autoritățile statului membru trebuie să se asigure de disponibilitatea unei posibilități corespunzătoare de primire pentru minorul neînsoțit în cauză în statul de returnare.

37 A se vedea Manualul privind returnarea, p. 121 și 122.

38 Această interpretare este, de altfel, conformă cu recomandarea Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, care constă în reevaluarea *periodică* a interesului superior al minorului în lumina evoluției cazului individual (a se vedea „Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations”, *op. cit.*, p. 12).

39 Hotărârea din 19 iunie 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465).

40 Hotărârea din 19 iunie 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punctul 64). Sublinierea noastră.

C. Cu privire la a doua întrebare preliminară

73. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la aspectul dacă un stat membru poate face o diferențiere în funcție de vârsta unui minor neînsoțit pentru a-i autoriza șederea pe teritoriul său atunci când se stabilește că acest minor nu poate dobândi statutul de refugiat sau protecția subsidiară.

74. În această privință, trebuie amintit de la bun început că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, rezultă atât din cerința aplicării uniforme a dreptului Uniunii, cât și din cea a principiului egalității că termenii unei dispoziții a dreptului menționat care nu conține nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul său de aplicare trebuie, în mod normal, să primească în întreaga Uniune Europeană o interpretare autonomă și uniformă [41]. Acestea fiind spuse, este necesar să se constate că dreptul Uniunii însuși în materie de azil și de imigrație definește noțiunea de „minor”, ceea ce exclude, în opinia noastră, orice trimitere la dreptul național.

75. Astfel, trebuie să se observe că, în conformitate cu articolul 2 litera (d) din Directiva 2013/33, această noțiune este definită ca *un resortisant* al unei țări terțe sau un apatrid *cu vârsta sub 18 ani*. Prin urmare, Directiva 2013/33 nu prevede nicio diferențiere între minori în funcție de vârstă. Același lucru este valabil pentru Directiva 2008/115, pe care instanța de trimitere solicită Curții să o interpreteze. În plus, se poate observa că, în temeiul considerentului (21) al Directivei 2008/115, „[s]tatele membre ar trebui să pună în aplicare dispozițiile [acestei] directive *fără discriminare în funcție de* […] *vârstă*” [42]. Cerința respectivă concretizează la nivelul dreptului derivat interzicerea oricărei discriminări pe motive de vârstă prevăzute la articolul 21 din cartă, care, astfel cum a observat Curtea în Hotărârea Kücükdeveci, făcând trimitere la articolul 6 alineatul (1) TUE, are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor [43].

76. Ținând seama de cadrul juridic destul de clar, ne pare aproape de neconceput ca o practică administrativă care are ca efect tratarea unei categorii de minori, definită în funcție de vârstă, într-un mod mai puțin favorabil decât o altă categorie să poată fi considerată conformă cu dreptul Uniunii [44], cu excepția situației în care poate fi justificată de motive obiective. O examinare a practicii administrative în cauză, în special a modului său de operare, precum și a motivelor subiacente, se impune pe baza informațiilor care reies din dosar.

77. În ceea ce privește practica administrativă în cauză, trebuie să se observe că pretinsa omisiune a autorităților naționale de a-și îndeplini obligația de a efectua verificările necesare în ceea ce privește existența unei posibilități corespunzătoare de primire în țara de origine constituie un tratament mai puțin favorabil al minorilor neînsoțiți cu vârsta de 15 de ani și peste în măsura în care nu se face niciun efort pentru a se asigura că acești minori cresc într-un mediu care să garanteze securitatea lor la întoarcere. Această împrejurare poate avea un impact negativ asupra dezvoltării lor personale. Pentru a înțelege consecințele unei asemenea omisiuni, trebuie să fim conștienți că autorităților naționale li se atribuie o sarcină pe care un minor neînsoțit nu ar fi deloc capabil să o îndeplinească din cauza vulnerabilității sale, astfel cum arată în mod întemeiat instanța de trimitere.

41 Hotărârea din 7 august 2018, Bichat și alții (C-61/17, C-62/17 și C-72/17, EU:C:2018:653, punctul 29), precum și Hotărârea din 11 aprilie 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, punctul 36).

42 Sublinierea noastră.

43 Hotărârea din 19 ianuarie 2010, Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, punctul 22).

44 Astfel cum indică Lamont, R., „Article 24 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, în *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2014, p. 672, articolul 24, punctul 24.23, carta conține, pe lângă drepturile copilului la articolul 24, o interdicție a discriminării în funcție de vârstă la articolul 21, ceea ce, potrivit autorului, presupune că se interzice orice discriminare cu privire la minori (în general). În opinia noastră, această constatare nu exclude ca o categorie specifică de minori definită de vârstă (și anume cei care au vârsta de 15 ani și peste) să se poată prevala de această interdicție pentru a contesta legalitatea unei dispoziții naționale (care pune în aplicare dreptul Uniunii) care, precum în speță, are ca efect tratarea acestei categorii de minori în esență ca fiind majori, în măsura în care este privată de protecția garantată de articolul 24 din cartă, astfel cum este concretizată prin articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115 coroborat cu articolul 5 litera (a) din această directivă.

78. Minorul neînsoțit cu vârsta sub 15 ani poate beneficia de sprijinul autorităților competente pentru a-și căuta familia sau cel puțin a unor centre de primire corespunzătoare, contribuind astfel la integrarea sa în țara de origine. Dimpotrivă, minorul în vârstă de 15 de ani și peste trebuie să se aștepte să se întoarcă fără a avea o asemenea perspectivă. Astfel, chiar dacă practica administrativă în cauză nu prevede returnarea imediată a persoanei, în măsura în care șederea sa pe teritoriul statului membru este tolerată până la împlinirea vârstei majoratului, se poate considera că situația sa va fi mai puțin privilegiată, dat fiind că acesta nu va avea, la întoarcerea în țara de origine, nicio persoană de referință sau un centru de primire care să îi poată oferi o posibilitate reală de integrare.

79. În ceea ce privește motivele care justifică o asemenea diferență de tratament, ținem să constatăm că, în conformitate cu informațiile furnizate de guvernul neerlandez, diferențierea se întemeiază pe faptul că o procedură de azil în Țările de Jos durează în mod normal trei ani. Guvernul neerlandez arată că în Țările de Jos a fost adoptat un regim special de ședere pentru a nu lăsa minorii mai mult de trei ani în incertitudine cu privire la situația lor de ședere și pentru a le furniza o perspectivă de viitor. În conformitate cu acest regim special, solicitantului de azil care, la sfârșitul perioadei de trei ani, este încă minor îi este acordat un drept de ședere obișnuită. În consecință, numai copiii cu vârsta sub 15 ani pot fi luați în considerare pentru un asemenea drept de ședere. De aici decurge condiția care prevede că minorul trebuie să aibă vârsta sub 15 ani la momentul depunerii primei cereri de ședere.

80. Astfel cum explică guvernul neerlandez, autoritățile naționale efectuează o apreciere a situației minorului în raport cu acest regim special de ședere, odată ce se decide că acesta nu este luat în considerare pentru un permis cu titlu de azil. În situații excepționale, dat fiind interesul superior al copilului, un minor neînsoțit poate fi încă din acel moment luat în considerare pentru un permis de ședere, astfel încât șederea ilegală este evitată. Prin urmare, trebuie să fie deja clar, la acel moment, că minorul neînsoțit nu va putea face obiectul unei decizii de returnare pentru o perioadă de trei ani. În ceea ce privește minorii neînsoțiți cu vârsta de peste 15 ani la momentul introducerii primei cereri de ședere, regimul comun li se aplică în continuare. Cu toate acestea, potrivit guvernului neerlandez, aceștia din urmă pot fi luați în considerare pentru acordarea unui alt statut, care să le confere un drept de ședere, aplicabil resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală care, fără a le fi angajată răspunderea, nu pot părăsi Țările de Jos.

81. Împărtășim îndoielile exprimate de instanța de trimitere în ceea ce privește conformitatea cu obligația care decurge din articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115 a unei practici administrative naționale care se întemeiază pe o simplă prezumție legată de pretinsa durată maximă a unei proceduri de azil pentru a efectua o diferențiere bazată pe vârstă între membrii unui grup de indivizi, în pofida faptului că toți aceștia din urmă se află în aceeași situație. Persoanele par să fie tratate în mod diferit, deși nu există niciun motiv rezonabil pentru a efectua o asemenea diferențiere, cu excepția intenției de a simplifica activitatea autorităților naționale. Astfel, această diferențiere pare să aibă ca scop în esență reglementarea într-un mod previzibil a situației de ședere a minorilor neînsoțiți având în vedere efectele dreptului neerlandez, care îi privilegiază pe cei care au mai puțin de 15 ani în raport cu cei mai mari. Astfel cum arată instanța de trimitere, acestei categorii de minori i se acordă un drept de ședere în cazul în care nu se pot întoarce în țara lor de origine sau nu pot părăsi teritoriul Țărilor de Jos. Acești minori dobândesc drepturi de ședere în timpul minorității, nu se întorc și nu pot fi returnați la frontieră atunci când cercetările prevăzute la articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115 nu se efectuează sau nu au condus la niciun rezultat. Dimpotrivă, în ceea ce îi privește pe minorii neînsoțiți cu vârsta de peste 15 ani, practica administrativă în cauză pare mai degrabă să încurajeze autoritățile naționale să renunțe la necesitatea de a efectua cercetări, permițându-le chiar să se abțină de la îndepărtarea minorului atât timp cât acesta nu va fi împlinit vârsta majoratului. Considerăm că limita de vârstă de 15 de ani a fost stabilită în mod expres de autoritățile naționale ca un criteriu pretins clar și fiabil pentru a putea stabili cu exactitate modul în care trebuie să se procedeze în fiecare caz individual.

82. Or, pe lângă faptul că o asemenea abordare nu are niciun temei în Directiva 2008/115, suntem convinși că aceasta determină riscuri grave în cadrul aplicării sale corecte, riscuri care trebuie examinate în continuare.

83. În primul rând, această abordare are ca efect diminuarea protecției pe care statele membre trebuie să o acorde minorilor neînsoțiți în temeiul dreptului internațional și al dreptului Uniunii. În măsura în care autoritățile naționale renunță la îndeplinirea obligațiilor lor care decurg din articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115 în favoarea unei previzibilități administrative sporite, acestea acționează împotriva obiectivului definit în tratate, respectiv acela de a asigura bunăstarea copilului. În cazul în care autoritățile naționale se abțin de la a verifica ele însele prezența unor condiții corespunzătoare de primire în statul de returnare, aceasta înseamnă că ele impun în cele din urmă responsabilitatea respectivă minorului neînsoțit, contrar celor prevăzute de dispoziția citată anterior.

84. În al doilea rând, o asemenea abordare împiedică realizarea obiectivului de instituire a „unei politici eficiente de îndepărtare și returnare”, bazată pe standarde comune, astfel cum enunță considerentele (2) și (4) ale Directivei 2008/115. Această directivă impune, în temeiul articolelor 6 și 8, ca statele membre să emită o decizie de returnare „împotriva *oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală* pe teritoriul lor”, precum și să ia „*toate măsurile necesare pentru a executa* decizia de returnare”[45]. Astfel cum vom arăta într-un mod mai detaliat în cadrul analizei celei de a treia întrebări preliminare, o politică națională de așa-zisă „toleranță” în raport cu resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală care se articulează pe o practică administrativă indulgentă sau chiar indiferentă din partea autorităților naționale riscă să compromită buna funcționare a dreptului Uniunii în materie de azil și de imigrație. Aceasta are ca efect crearea unei „zone de umbră” de nelegalitate, care permite șederea prelungită a migranților minori pe teritoriul statului membru în pofida existenței unei decizii de returnare. O asemenea abordare pare a aduce atingere securității juridice și este contrară obiectivului urmărit de Directiva 2008/115, care constă în a asigura clarificarea, cât mai curând posibil, a situației de ședere a migrantului prin intermediul unei decizii administrative sau judiciare în sensul articolului 3 punctul 4 din directiva menționată și, dacă este cazul, luarea de îndată de către autoritățile naționale a unor măsuri concrete de executare. În consecință, o asemenea abordare trebuie considerată incompatibilă cu cerințele dreptului Uniunii în măsura în care împiedică aplicarea efectivă a Directivei 2008/115.

85. Rezultă că o practică administrativă precum cea în cauză, care tratează minorii neînsoțiți în mod diferit în funcție de vârsta lor, în special în ceea ce privește obligația de a se asigura că țara de origine le oferă în principiu o posibilitate corespunzătoare de primire, nu este justificată de motive obiective. Prin urmare, aceasta constituie o discriminare interzisă de dreptul Uniunii.

86. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem să se răspundă la a doua întrebare preliminară că articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115, citit în lumina articolului 21 din cartă, trebuie interpretat în sensul că nu permite statelor membre să opereze o diferențiere în funcție de vârsta unui minor neînsoțit, pentru a autoriza șederea pe teritoriul lor atunci când se stabilește că acest minor nu poate dobândi nici statutul de refugiat, nici protecție subsidiară.

45 Sublinierea noastră.

D. Cu privire la a treia întrebare preliminară

87. A treia întrebare preliminară grupează două întrebări pe care le vom examina separat. Prin intermediul celei de a treia întrebări litera a), instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă statele membre pot emite o decizie de returnare împotriva unui minor neînsoțit fără a lua ulterior măsuri de îndepărtare. A treia întrebare litera b) urmărește să stabilească dacă statul membru care nu ia nicio măsură concretă de îndepărtare este obligat să suspende obligația de returnare și, pentru acest motiv, să autorizeze șederea unui minor neînsoțit care nu își execută în mod voluntar obligația de returnare.

1. A treia întrebare litera a)

88. În ceea ce privește a treia întrebare litera a), trebuie amintit mai întâi că obiectivul Directivei 2008/115, astfel cum rezultă din considerentele (2) și (4) ale acesteia, constă în instituirea unei politici *eficiente* de îndepărtare și de returnare. Respectiva directivă stabilește, în temeiul articolului 1 din aceasta, „standarde și proceduri comune" care trebuie aplicate de fiecare stat membru pentru returnarea resortisanților unor țări terțe aflați în situație de ședere ilegală [46].

89. În continuare, trebuie să se observe că articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115 prevede, în principal, obligația statelor membre de a emite „o decizie de returnare împotriva *oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală* pe teritoriul lor" [47]. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, „*odată ce a fost constatată ilegalitatea șederii*, autoritățile naționale competente *trebuie*, în temeiul acestui articol și fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute la alineatele (2)-(5) ale aceluiași articol, *să adopte o decizie de returnare*" [48].

90. Astfel cum decurge din modul de redactare a articolului 9 alineatul (1) din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale [49], dreptul de a rămâne pe teritoriu prevăzut în această dispoziție ia sfârșit odată cu adoptarea unei decizii în primă instanță prin care se respinge cererea de protecție internațională de către autoritatea decizională. În lipsa unui drept de ședere sau a unui permis de ședere acordat persoanei în cauză pe alt temei juridic, în special în temeiul articolului 6 alineatul (4) din Directiva 2008/115, care să permită solicitantului căruia i s-a respins cererea să îndeplinească condițiile de intrare, de ședere sau de reședință în statul membru în cauză, această decizie de respingere are drept consecință faptul că, din momentul adoptării sale, solicitantul respectiv nu mai îndeplinește aceste condiții, astfel încât șederea sa devine ilegală [50].

91. În plus, Curtea a declarat că, în cazul în care o decizie de returnare a fost adoptată împotriva unui resortisant al unei țări terțe, însă obligația de returnare nu a fost respectată de acesta, indiferent dacă acest lucru s-a întâmplat în termenul acordat pentru plecarea voluntară sau dacă nu a fost acordat un termen în acest scop, articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2008/115 impune statelor membre, „*în scopul asigurării eficienței* procedurilor de returnare", „să adopte *toate măsurile necesare* pentru îndepărtarea" persoanei interesate, și anume, în temeiul articolului 3 punctul 5 din directiva menționată, transportul fizic al acesteia în afara statului membru menționat [51].

46 Hotărârea din 23 aprilie 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punctul 30).

47 Hotărârea din 23 aprilie 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punctul 31), și Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctul 35). Sublinierea noastră.

48 Hotărârea din 23 aprilie 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punctul 32). Sublinierea noastră.

49 JO 2013, L 180, p. 60.

50 A se vedea Hotărârea din 19 iunie 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punctul 41).

51 Hotărârea din 23 aprilie 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punctul 33). Sublinierea noastră.

92. Pe de altă parte, Curtea a declarat că, astfel cum rezultă atât din „obligația de loialitate” a statelor membre, cât și din „cerințele de eficiență” amintite printre altele în considerentul (4) al Directivei 2008/115, obligația impusă la articolul 8 din această directivă statelor membre de a proceda, în ipotezele prevăzute la alineatul (1) al acestui articol, la îndepărtarea resortisantului amintit trebuie îndeplinită „în cel mai scurt termen”[52]. În conformitate cu o jurisprudență mai recentă, statele membre sunt chiar autorizate să procedeze „de îndată” la îndepărtare din momentul în care sunt îndeplinite condițiile[53].

93. Nu trebuie să uităm în acest context nici faptul că, în temeiul articolului 8 alineatul (4) din Directiva 2008/115, statele membre pot aplica – în ultimă instanță – „*măsuri coercitive* pentru a proceda la îndepărtarea” unui resortisant al unei țări terțe care se opune îndepărtării[54], atât timp cât aceste măsuri sunt proporționale și recurgerea la forță nu trebuie să depășească limitele rezonabile[55].

94. În sfârșit, trebuie arătat faptul că Curtea a amintit statelor membre să se abțină să aplice o reglementare care poate *pune în pericol* realizarea obiectivelor urmărite printr-o directivă și, prin urmare, să o *lipsească pe aceasta de efectul său util*[56]. Acesta este motivul pentru care Curtea a stabilit că Directiva 2008/115 se opune oricărei reglementări naționale având ca efect „să împiedice aplicarea standardelor și a procedurilor comune” stabilite de această directivă, de exemplu prin *întârzierea* sau *împiedicarea în alt mod* a returnării[57].

95. Dat fiind că Curtea a pus accentul pe obligația de a lua *toate măsurile necesare pentru executarea deciziei de returnare*, amintind cerința eficienței, precum și obligația de loialitate, este evident, în opinia noastră, că un stat membru nu se poate limita să aștepte pur și simplu ca minorul să împlinească vârsta legală a majoratului pentru a proceda la îndepărtarea lui.

96. Astfel cum am explicat deja în observațiile noastre privind a doua întrebare preliminară[58], apreciem că o practică administrativă prin care un stat membru se sustrage de la obligația de a verifica dacă există o posibilitate corespunzătoare de primire în țara de origine a minorului neînsoțit, optând mai degrabă pentru *a tolera* șederea sa ilegală până ce minorul împlinește vârsta majoratului, în pofida existenței unei decizii de returnare, conduce la crearea unei *zone de umbră* de ilegalitate, cel puțin pentru o perioadă prelungită. O asemenea abordare pare să aducă atingere securității juridice și este incompatibilă cu obiectivul urmărit de Directiva 2008/115, care constă în a se asigura clarificarea de îndată ce este posibil a situației de ședere a migranților printr-o decizie administrativă sau judiciară în sensul articolului 3 punctul 4 din directiva menționată și, eventual, luarea de către autoritățile naționale a unor măsuri de executare *cât mai curând posibil*.

97. Acestea fiind spuse, considerăm că pot exista totuși circumstanțe care să justifice o suspendare sau cel puțin o amânare a executării deciziei de returnare, având în vedere că statele membre trebuie, conform articolului 5 litera (a) din Directiva 2008/115, „[să acorde] atenția cuvenită […] intereselor superioare ale [minorului]”, la punerea în aplicare a acestei directive. Totuși, o suspendare sau o amânare a executării deciziei de returnare ne pare justificată numai în cazul în care s-a schimbat

52 Hotărârea din 23 aprilie 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punctul 34).

53 Hotărârea din 16 ianuarie 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, punctul 50).

54 Totuși, se poate afirma că există motive legitime pentru neaplicarea unor măsuri coercitive în privința unui copil. Acesta este motivul pentru care anumite state membre interzic orice trimitere forțată a unui minor neînsoțit (a se vedea în acest sens Dumas, P., „L'accès des mineurs non accompagnés à la protection dans les États membres de l'Union européenne”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, nr. 1, p. 35 și urm.).

55 Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctele 38 și 57).

56 Hotărârea din 23 aprilie 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punctul 39), Hotărârea din 6 decembrie 2011, Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, punctul 32), precum și Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctul 39).

57 Hotărârea din 23 aprilie 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punctul 40), Hotărârea din 6 decembrie 2012, Sagor (C-430/11, EU:C:2012:777, punctul 35), precum și Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctul 59).

58 A se vedea punctul 83 și urm. din prezentele concluzii.

situația în statul de returnare *după adoptarea deciziei de returnare*, astfel încât statul membru nu mai este în măsură să asigure că minorul este trimis unui membru al familiei sale, unui tutore desemnat sau unor centre de primire corespunzătoare, în conformitate cu articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115. Vom analiza acest aspect în cadrul analizei celei de a treia întrebări litera b).

98. Având în vedere considerațiile care precedă, apreciem că statele membre nu pot să adopte o decizie de returnare împotriva unui minor neînsoțit fără a lua ulterior măsuri de îndepărtare.

2. A treia întrebare litera b)

99. Prin intermediul celei de a treia întrebări litera b), instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă statul membru care nu ia nicio măsură concretă de îndepărtare este obligat să suspende obligația de returnare și, prin urmare, să autorizeze șederea unui minor neînsoțit care nu își execută în mod voluntar obligația de returnare.

a) Normă generală care impune statelor membre să ia toate măsurile necesare pentru a executa decizia de returnare

100. Astfel cum s-a indicat deja, articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2008/115 prevede ca regulă generală faptul că „[s]tatele membre iau toate măsurile necesare pentru a executa decizia de returnare”. Modul de redactare a acestei dispoziții, precum și interpretarea pe care Curtea i-a dat-o și care este amintită în prezentele concluzii sunt atât de clare încât nu lasă, în opinia noastră, nicio îndoială rezonabilă. Din acest punct de vedere, este de neconceput ca statele membre să poată fi autorizate să se abțină de la luarea unor măsuri concrete de îndepărtare, în caz contrar existând riscul de a nu-și îndeplini obligațiile care decurg din dreptul Uniunii.

101. Din motive de exhaustivitate, trebuie arătat în acest context că faptul că anumite state membre nu procedează în toate cazurile la o îndepărtare imediată a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor poate avea mai multe motive, în special diverse dificultăți legate de procedurile de îndepărtare, de exemplu lipsa personalului necesar, lipsa cooperării din partea solicitanților de azil sau a țărilor de origine din momentul în care se pune problema stabilirii identității lor, a obținerii documentelor de călătorie[59], a stabilirii unor condiții corespunzătoare de primire, precum și dificultăți inerente căutărilor în țările îndepărtate. Prin urmare, este evident că unii dintre factorii menționați nu pot face obiectul controlului exclusiv al statelor membre. În consecință, nu ne pare justificat să se prezume că orice întârziere în executarea unei decizii de returnare este cauzată în mod obligatoriu de pasivitatea statelor membre.

102. Astfel cum arată în mod întemeiat Comisia în observațiile scrise, dreptul Uniunii prevede, cu titlu excepțional, alternative pentru îndepărtare – în funcție de cazul respectiv – care vor fi expuse în continuare. Aceste alternative au avantajul de a contribui la securitatea juridică și de a oferi o perspectivă minorului neînsoțit, distingându-se astfel în mod considerabil de practica administrativă examinată în prezentele concluzii în raport cu compatibilitatea sa cu dreptul Uniunii.

59 A se vedea „European Centre for Returns in brief”, *Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex)*, Varșovia, 2019, p. 2 și 5, din care reiese că eficiența procedurilor de returnare depinde într-o mare măsură de cooperarea cu țările de origine a migranților pentru a identifica persoanele care fac obiectul deciziilor de returnare, pentru a elibera documentele de călătorie și pentru a accepta repatriații în țara lor. În acest context, statele membre, Comisia și Frontex colaborează cu țările de returnare.

b) Obligația de a suspenda executarea unei decizii de returnare în cazul în care nu există o posibilitate corespunzătoare de primire în țara de origine

103. În conformitate cu articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115 coroborat cu articolul 5 litera (a) din această directivă și cu articolul 24 din cartă, statele membre sunt *obligate* să suspende executarea unei decizii de returnare în cazul în care nu există o posibilitate corespunzătoare de primire în țara de origine. După cum s-a constatat în analiza primei întrebări, este necesar să se acorde atenția cuvenită interesului superior al copilului *în fiecare stadiu pertinent al procedurii*[60]. În plus, astfel cum am arătat, reiese cu claritate din jurisprudența Curții că considerații legate de interesul superior al copilului pot conduce la faptul că autoritățile naționale trebuie uneori „să se abțină” să adopte o decizie de returnare[61]. În opinia noastră, această concluzie se aplică cu cât mai mult pentru decizia de a lua măsuri de executare, dat fiind că îndepărtarea, definită la articolul 3 punctul 5 din Directiva 2008/115 ca fiind transportul fizic *în afara* statului membru, constituie ultimul stadiu în procedura reglementată de acest act.

104. Este evident că posibilitățile de care dispun statele membre pentru a influența situația unui individ care a făcut obiectul unei îndepărtări sunt foarte limitate atunci când acesta se află deja în țara sa de origine. Nu se poate exclude ca procedura de returnare să atingă un punct aproape ireversibil, de exemplu în cazul în care autoritățile competente pierd contactul cu el. Prin urmare, riscul unei încălcări a drepturilor fundamentale ale copilului este mai ridicat în stadiul îndepărtării, mai ales dacă este vorba despre o persoană vulnerabilă. În aceste condiții, considerăm că legiuitorul Uniunii este perfect conștient de acest risc, având în vedere că obligația prevăzută la articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115 este formulată în termeni care sugerează o *condiție indispensabilă* (*înaintea* îndepărtării; *se asigură* că acesta este trimis) pe care autoritățile competente trebuie să o îndeplinească înainte de a putea proceda la ultimul stadiu al procedurii. Cu alte cuvinte, neîndeplinirea acestei condiții trebuie înțeleasă din punct de vedere juridic ca un factor care împiedică îndepărtarea. Rezultă că, atât timp cât autoritățile naționale nu au certitudinea că sunt îndeplinite condiții corespunzătoare în statul de returnare, acestora le este interzis să execute decizia de returnare. Considerăm că, în fața unei asemenea imposibilități juridice, cel mai rațional pentru autoritățile naționale ar fi să suspende decizia de returnare.

c) Posibilitatea de a acorda un permis de ședere autonom sau o altă autorizație care conferă un drept de ședere

105. Articolul 6 alineatul (4) din Directiva 2008/115 *permite statelor membre* 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 temeiul acestei dispoziții, acordarea unui asemenea drept de ședere are ca efect faptul că 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. Trebuie arătat că această dispoziție face referire la o posibilitate lăsată statelor membre, însă nu le impune nicio obligație[62].

106. Întrucât articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115 obligă statul membru să aleagă între opțiunea de a acorda un permis sau un drept de ședere și opțiunea de a iniția procedura de returnare, ar fi oportun – astfel cum recomandă, de altfel, Manualul privind returnarea[63] elaborat de Comisie – să se stabilească norme clare privind statutul juridic al minorilor neînsoțiți, permițând fie adoptarea unei decizii de returnare și executarea acesteia, fie acordarea unui drept de ședere în conformitate cu

60 A se vedea punctele 63 și 69 din prezentele concluzii.

61 A se vedea punctul 67 din prezentele concluzii.

62 A se vedea Hotărârea din 5 iunie 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punctul 88).

63 A se vedea Manualul privind returnarea, p. 121.

legislația națională. Statele membre ar trebui să asigure stabilirea procedurilor de determinare a statutului aplicabile minorilor neînsoțiți care nu fac obiectul returnării. O asemenea abordare este susceptibilă să reducă *zonele de umbră* și să consolideze securitatea juridică pentru toți actorii vizați. În plus, abordarea propusă reprezintă o soluție durabilă care urmărește să ofere minorilor o anumită normalitate și stabilitate pe termen lung.

107. Din analiza efectuată mai sus rezultă că statele membre sunt obligate să suspende executarea deciziei de returnare dacă nu există o posibilitate corespunzătoare de primire în țara de origine. Acestea pot acorda un permis de ședere autonom sau o 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.

108. În lumina considerațiilor care precedă, propunem să se răspundă la a treia întrebare preliminară că articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că un stat membru care a emis o decizie de returnare împotriva unui minor neînsoțit trebuie, după expirarea termenului pentru plecarea voluntară, să ia toate măsurile de îndepărtare necesare pentru executarea deciziei și nu se poate limita pur și simplu să aștepte ca minorul neînsoțit să împlinească vârsta majoratului. Suspendarea sau amânarea executării deciziei de returnare de către statul membru este justificată numai în cazul în care s-a schimbat situația în statul de returnare după adoptarea deciziei de returnare, astfel încât statul membru nu mai este în măsură să asigure că minorul este trimis unui membru al familiei sale, unui tutore desemnat sau unui centru de primire corespunzător în conformitate cu articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115. În temeiul articolului 6 alineatul (4) din Directiva 2008/115, statele membre pot 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.

VI. Concluzie

109. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunalul din Haga, locul ședinței 's-Hertogenbosch, Țările de Jos) după cum urmează:

1) Articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală coroborat cu articolul 5 litera (a) din această directivă și citit în lumina articolului 24 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că, înainte de a stabili o obligație de returnare în sarcina unui minor neînsoțit, autoritățile statului membru trebuie să se asigure de disponibilitatea unei posibilități corespunzătoare de primire pentru minorul neînsoțit în cauză în statul de returnare.

2) Articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115, citit în lumina articolului 21 din Carta drepturilor fundamentale, trebuie interpretat în sensul că nu permite statelor membre să opereze o diferențiere în funcție de vârsta unui minor neînsoțit pentru a autoriza șederea pe teritoriul lor atunci când se stabilește că acest minor nu poate dobândi nici statutul de refugiat, nici protecție subsidiară.

3) Articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că un stat membru care a emis o decizie de returnare împotriva unui minor neînsoțit trebuie, după expirarea termenului pentru plecarea voluntară, să ia toate măsurile de îndepărtare necesare pentru executarea deciziei și nu se poate limita pur și simplu să aștepte ca minorul neînsoțit să împlinească vârsta majoratului. Suspendarea sau amânarea executării deciziei de returnare de către statul membru este justificată numai în cazul în care s-a schimbat situația în statul de returnare după adoptarea deciziei de returnare, astfel încât statul membru nu mai este în măsură să asigure

că minorul este trimis unui membru al familiei sale, unui tutore desemnat sau unor centre de primire corespunzătoare în conformitate cu articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2008/115. În temeiul articolului 6 alineatul (4) din această directivă, statele membre pot 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.