CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL DEAN SPIELMANN
prezentate la 30 ianuarie 2025 [1]

Cauzele conexate C-636/23 [Al Hoceima] și C-637/23 [Boghni] [i]

W

împotriva

Belgische Staat (C-636/23)

[cerere de decizie preliminară formulată de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiliul Contenciosului privind Străinii, Belgia)]

și

X

împotriva

État belge, reprezentat de secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (C-637/23)

[cerere de decizie preliminară formulată de Conseil du contentieux des étrangers (Belgia)]

„Trimitere preliminară – Controale la frontiere, azil și imigrare – Politica privind imigrarea – Returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală – Directiva 2008/115/CE – Decizie de returnare – Articolul 7 – Plecare voluntară – Neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară – Articolul 13 – Dreptul la o cale de atac efectivă – Consecințe ale nelegalității asupra deciziei de returnare – Articolul 11 – Adoptarea unei interdicții de intrare după trecerea unei perioade considerabile de la emiterea deciziei de returnare"

1. Prin intermediul prezentelor cauze, Curtea este sesizată de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiliul Contenciosului privind Străinii, Belgia) cu o cerere de decizie preliminară privind interpretarea Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală [2].

2. Întrebările adresate de instanța de trimitere vizează în principal „plecarea voluntară", astfel cum este prevăzută la articolul 7 din Directiva 2008/115. Astfel, Curtea este invitată să furnizeze lămuririle necesare pentru a defini termenii situației juridice a unui resortisant al unei țări terțe, destinatar al unei decizii de returnare, căruia nu i-a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară. În hotărârea care urmează să fie pronunțată, aceasta va avea printre altele oportunitatea de a se pronunța cu privire la aspectul, în primul rând, dacă refuzul de a acorda un termen pentru plecarea voluntară trebuie să poată fi contestat în mod imperativ prin intermediul

[1] Limba originală: franceza.

[i] Numele prezentelor cauze sunt nume fictive. Acestea nu corespund numelui real al niciuneia dintre părțile la procedură.

[2] JO 2008, L 348, p. 98.

unei căi de atac; în al doilea rând, dacă o interdicție de intrare întemeiată pe o decizie de returnare mai poate fi impusă chiar și atunci când a trecut o perioadă considerabilă de la adoptarea deciziei respective; în al treilea rând, care sunt consecințele nelegalității neacordării unui termen pentru plecarea voluntară asupra situației juridice a deciziei de returnare în care figurează această neacordare.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3. Articolul 3 din Directiva 2008/115, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

4. «decizie de returnare» înseamnă decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară prin care șederea unui resortisant al unei țări terțe este stabilită sau declarată ca fiind ilegală și prin care se impune sau se stabilește obligația de returnare;

[…]

6. «interdicția de intrare» înseamnă decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară care interzice intrarea și șederea pe teritoriul statelor membre pentru o anumită perioadă și care însoțește o decizie de returnare;

[…]”

4. Articolul 7 din directiva menționată, intitulat „Plecarea voluntară”, prevede la alineatele (1), (2) și (4):

„(1) Decizia de returnare prevede un termen adecvat între șapte și treizeci de zile, pentru plecarea voluntară, fără a aduce atingere excepțiilor menționate la alineatele (2) și (4). Statele membre pot să prevadă în legislația națională că un astfel de termen este acordat numai pe baza unei cereri din partea resortisantului unei țări terțe. În acest caz, statele membre informează resortisanții în cauză ai țărilor terțe asupra posibilității prezentării unei astfel de cereri.

Perioada de timp prevăzută mai sus nu exclude posibilitatea ca resortisanții țărilor terțe respectivi să plece mai devreme.

(2) Statele membre prelungesc, atunci când este cazul, în mod adecvat termenul plecării voluntare, ținând seama de circumstanțele specifice fiecărui caz în parte, cum ar fi durata șederii, existența copiilor care frecventează școala și existența altor legături familiale și sociale.

[…]

(4) În cazul existenței unui risc de sustragere sau în cazul în care o cerere de permis de ședere a fost respinsă ca neîntemeiată în mod evident sau frauduloasă sau în cazul în care persoana în cauză prezintă un risc pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională, statele

membre pot să nu acorde un termen pentru plecarea voluntară sau pot să acorde o perioadă mai scurtă de șapte zile.”

5. Articolul 8 din directiva menționată, intitulat „Îndepărtarea”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(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).”

6. Potrivit alineatului (1) al articolului 11, intitulat „Interdicția de intrare”, din aceeași directivă:

„Decizia de returnare este însoțită de interdicția de intrare:

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

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

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

7. Alineatele (1) și (2) ale articolului 13 din Directiva 2008/115, intitulat „Căi de atac”, au următorul cuprins:

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

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

Dreptul belgian

8. Articolul 1 alineatele 6 și 8 din wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Legea privind intrarea pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor) din 15 decembrie 1980[3] (denumită în continuare „Legea privind statutul străinilor”), care transpune articolul 3 punctele 4 și, respectiv, 6 din Directiva 2008/115, are următorul cuprins:

„6° decizia de îndepărtare înseamnă decizia prin care se constată ilegalitatea șederii unui străin și se impune o obligație de returnare;

[3] *Belgisch Staatsblad*, 31 decembrie 1980, p. 14584.

[…]

8° interdicția de intrare înseamnă decizia care poate însoți o decizie de îndepărtare și care interzice, pentru o anumită perioadă, intrarea și șederea fie pe teritoriul Regatului, fie pe teritoriul tuturor statelor membre, inclusiv pe cel al Regatului.”

9. Articolul 7 primul paragraf punctele 1° și 3° din această lege, care constituie transpunerea articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115, prevede:

„Fără a aduce atingere dispozițiilor mai favorabile cuprinse într-un tratat internațional, [minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (ministrul care are în atribuțiile sale intrarea pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor) [4]] sau delegatul acestuia poate sau, în cazurile menționate la punctele 1°, 2°, 5°, 9°, 11° sau 12°, ministrul sau delegatul său trebuie să îi acorde străinului care nu este nici autorizat, nici nu i se permite să locuiască mai mult de trei luni sau să se stabilească în Regat un ordin de părăsire a teritoriului într-un anumit termen:

1° în cazul în care rămâne în Regat fără a deține documentele impuse de articolul 2;

[…]

3° în cazul în care, prin comportamentul său, se consideră că poate compromite ordinea publică sau securitatea națională […]”

10. Articolul 39/56 primul paragraf din legea menționată este redactat astfel:

„Căile de atac menționate la articolul 39/2 pot fi introduse la [Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiliul Contenciosului privind Străinii) [5]] de străinul care justifică o vătămare sau un interes.”

11. Articolul 74/11 din aceeași lege transpune articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115 și prevede printre altele că durata interdicției de intrare se stabilește ținând seama de toate circumstanțele specifice fiecărui caz.

12. Articolul 74/14 din Legea privind statutul străinilor prevede printre altele că decizia de îndepărtare prevede un termen de 30 de zile pentru părăsirea teritoriului și că, pe baza cererii motivate depuse de resortisantul unei țări terțe la ministru sau la delegatul acestuia, termenul acordat pentru părăsirea teritoriului se prelungește, cu prezentarea dovezii că returnarea voluntară nu se poate realiza în termenul stabilit. Atunci când este cazul, acest termen poate fi prelungit, pe baza cererii motivate depuse de resortisantul unei țări terțe la ministru sau la delegatul său, pentru a ține seama de circumstanțele specifice situației sale, cum ar fi durata șederii, existența copiilor care frecventează școala, finalizarea organizării plecării voluntare și alte legături familiale și sociale. Atât timp cât curge termenul pentru plecarea voluntară, resortisantul unei țări terțe este protejat față de îndepărtarea forțată. Pentru a evita riscul de sustragere în acest termen, resortisantul unei țări terțe poate fi obligat să respecte măsuri preventive. Se poate deroga de la termen dacă există un risc de sustragere, resortisantul unei țări terțe nu a respectat măsura

[4] A se vedea articolul 1 punctul 2° din Legea privind statutul străinilor.

[5] A se vedea articolul 39/1 din Legea privind statutul străinilor.

preventivă impusă sau resortisantul unei țări terțe reprezintă o amenințare pentru ordinea publică sau securitatea națională. În acest caz, decizia de îndepărtare stabilește fie un termen mai scurt de șapte zile, fie niciun termen.

Litigiile principale, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

Cauza C-636/23

13. Reclamantul, W, declară că este cetățean marocan. La 3 ianuarie 2015, delegatul Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (secretarul de stat pentru azil și migrație și simplificare administrativă, Belgia) a emis în privința sa un ordin de părăsire a teritoriului și o interdicție de intrare pentru o perioadă de trei ani. La 22 mai 2019, W a depus o cerere de protecție internațională la autoritățile belgiene. La 7 iunie 2019, W a fost condamnat de Correctionnele Rechtbank Antwerpen (Tribunalul Corecțional din Antwerpen, Belgia) la o pedeapsă cu închisoarea de 18 luni, din care 9 luni cu suspendarea executării pe o perioadă de 5 ani, pentru încălcarea legislației privind stupefiantele. La 9 iulie 2019, Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Comisariatul General pentru Refugiați și Apatrizi, Belgia) a adoptat o decizie de refuz al acordării statutului de refugiat și de refuz al acordării protecției subsidiare.

14. La 18 iulie 2019, autoritățile belgiene au emis un ordin de părăsire a teritoriului și au impus o interdicție de intrare pentru o perioadă de 8 ani împotriva lui W. Aceste decizii i-au fost notificate la aceeași dată. Nu a fost acordat niciun termen pentru plecarea voluntară. În ceea ce privește motivele care justifică lipsa unui astfel de termen, se indică în ordinul de părăsire a teritoriului că există un risc de sustragere a lui W și că acesta constituie un pericol pentru ordinea publică și pentru securitatea națională.

15. Prin cererea introductivă depusă la 19 august 2019, W a sesizat instanța de trimitere cu o acțiune în suspendare și în anulare îndreptată împotriva ordinului de părăsire a teritoriului și împotriva interdicției de intrare adoptate la 18 iulie 2019.

16. La 19 noiembrie 2019, instanța de trimitere a anulat ordinul de părăsire a teritoriului și interdicția de intrare în discuție, admițând argumentul lui W potrivit căruia motivele care stăteau la baza deciziei de a nu acorda un termen pentru plecarea voluntară erau ilegale. În ceea ce privește motivul referitor la riscul de sustragere, această instanță a considerat că orice apreciere a riscului de sustragere trebuie să se întemeieze pe o examinare individuală a situației persoanei interesate și că simplul fapt de a îndeplini un criteriu obiectiv, astfel cum este prevăzut de Legea privind statutul străinilor, era insuficient. În ceea ce privește motivul întemeiat pe amenințarea pe care o reprezenta W pentru ordinea publică, instanța menționată a afirmat că simpla împrejurare că W a fost condamnat penal pentru o încălcare a legislației privind stupefiantele nu constituia o motivare suficient de concretă pentru a stabili existența unui asemenea pericol.

17. Apreciind, în plus, că indicarea termenului pentru plecarea voluntară este un element constitutiv sau esențial al ordinului de părăsire a teritoriului, instanța de trimitere a anulat integral ordinul de părăsire a teritoriului.

18. État belge (statul belgian) a formulat recurs la Raad van State (Consiliul de Stat, Belgia) împotriva deciziei instanței de trimitere de anulare a ordinului de părăsire a teritoriului, achiesând în același timp la anularea de către instanța de trimitere a interdicției de intrare.

19. În hotărârea din 1 septembrie 2022, Raad van State (Consiliul de Stat) a anulat decizia instanței de trimitere prin care a fost anulat ordinul de părăsire a teritoriului, considerând printre altele că neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară este o simplă măsură de punere în aplicare care nu modifică situația juridică a resortisantului străin în cauză, din moment ce decizia de a acorda sau nu un termen pentru plecarea voluntară nu afectează constatarea primară a șederii ilegale pe teritoriu.

20. În consecință, instanța de trimitere se află în situația de a trebui să se pronunțe cu privire la acțiunea formulată de W împotriva ordinului de părăsire a teritoriului în conformitate cu ceea ce Raad van State (Consiliul de Stat) a statuat în drept.

21. În aceste condiții, Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiliul Contenciosului privind Străinii) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dispozițiile articolului 7 alineatul (4), ale articolului 8 alineatele (1) și (2) și ale articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115, considerate separat sau coroborate, în lumina articolului 13 din Directiva 2008/115 și a articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [denumită în continuare «carta»], trebuie interpretate în sensul că se opun ca neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară să fie considerată o simplă modalitate de punere în aplicare, care nu modifică situația juridică a străinului în cauză, având în vedere că acordarea sau neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară nu schimbă cu nimic constatarea primară a șederii ilegale pe teritoriu?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, formularea «care însoțește» de la articolul 3 punctul 6 și formularea «este însoțită de» de la articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115 trebuie interpretate în sensul că nu se opun faptului că, chiar și după o perioadă lungă, autoritatea competentă încă poate sau trebuie să impună o interdicție de intrare, care se bazează pe o decizie de returnare în care nu se acordă un termen pentru plecarea voluntară?

   În cazul unui răspuns negativ la această întrebare, aceste formulări implică faptul că o decizie de returnare în care nu se acordă un termen pentru plecarea voluntară trebuie să fie însoțită, în mod concomitent sau într-un termen rezonabil de scurt, de o interdicție de intrare?

   În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare, dreptul la o cale de atac efectivă garantat de articolul 13 din Directiva 2008/115 și de articolul 47 din [cartă] implică posibilitatea, în cadrul unei acțiuni formulate împotriva deciziei de returnare, de contestare a legalității unei decizii de a nu acorda un termen pentru plecarea voluntară dacă, în caz contrar, legalitatea temeiului juridic pentru interdicția de intrare nu mai poate fi contestată în mod util?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, formulările «prevede un termen adecvat» de la articolul 7 alineatul (1) primul paragraf și «și […] obligația de returnare» de la articolul 3 punctul 4 din Directiva 2008/115 trebuie interpretate în sensul că o dispoziție referitoare la termen sau, în orice caz, neacordarea unui termen în cadrul obligației de returnare este un element esențial al unei decizii de returnare, în asemenea măsură încât, dacă se constată o ilegalitate în privința acestui termen, se anulează decizia de returnare în integralitatea sa și trebuie luată o nouă decizie de returnare?

În cazul în care Curtea este de părere că refuzul de a acorda un termen nu este un element esențial al unei decizii de returnare și în ipoteza în care statul membru în cauză nu a făcut uz de posibilitatea, prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2008/115, de a acorda un termen numai la cererea persoanei în cauză, care sunt aplicabilitatea și fezabilitatea practice ale unei decizii de returnare, în sensul articolului 3 punctul 4 din Directiva 2008/115, al cărei element privind termenul ar dispărea?”

Cauza C-637/23

22. Potrivit afirmațiilor lui X, el a ajuns în Belgia în urmă cu doi ani, unde declară că este cazat la fratele său. Acesta afirmă că este cetățean algerian.

23. La 27 ianuarie 2023, X a fost privat de libertate în urma unui raport administrativ de control al unui străin.

24. La 28 ianuarie 2023, lui X i s-a notificat un ordin de părăsire a teritoriului cu returnare la frontieră și reținere în vederea îndepărtării, precum și o interdicție de intrare de doi ani. În acest ordin, se arată că nu se acordă niciun termen pentru plecarea voluntară, în măsura în care există un risc de sustragere a lui X. Refuzul de a acorda acest termen este motivat printre altele după cum urmează:

„Persoana interesată nu a depus o cerere de ședere sau de protecție internațională în urma intrării sale ilegale sau în timpul șederii sale ilegale ori în termenul prevăzut de prezenta lege.

Persoana interesată susține că locuiește în Belgia de doi ani. Din dosarul administrativ nu reiese că a încercat să își legalizeze șederea în modul prevăzut de lege.

Persoana interesată nu cooperează sau nu a cooperat în relațiile sale cu autoritățile.

Persoana interesată nu s-a prezentat la autoritatea locală în termenul [legal] și nu face dovada că este cazată la hotel.”

25. Eliberarea lui X a fost dispusă prin hotărârea din 6 februarie 2023, fapt ce a fost confirmat în apel prin hotărârea din 21 februarie 2023.

26. Prin cererea introductivă depusă la 6 februarie 2023, X a sesizat instanța de trimitere cu o acțiune în suspendare și în anulare îndreptată împotriva ordinului de părăsire a teritoriului cu returnare la frontieră și împotriva interdicției de intrare emise la 28 ianuarie 2023.

27. În ceea ce privește ordinul de părăsire a teritoriului cu returnare la frontieră, X susține în fața instanței de trimitere în esență că État belge avea obligația de a efectua o examinare individuală înainte de a stabili un risc de sustragere. X susține de asemenea că nu este suficient să se facă referire la criteriile care figurează în Legea privind statutul străinilor, ci trebuie să se justifice și modul în care aceste criterii se aplică în speță. Potrivit lui X, nimic din motivarea actului sau din dosarul administrativ nu permite să se înțeleagă de ce État belge s-a întemeiat pe vreun risc de sustragere pentru a înlătura termenul obișnuit de 30 de zile prevăzut de această lege. În ceea ce privește interdicția de intrare, X apreciază că actul respectiv este motivat de asemenea în mod inadecvat și insuficient, în măsura în care se întemeiază pe riscul de sustragere pe care l-ar reprezenta X.

28. Întrebat în ședința în fața instanței de trimitere cu privire la natura deciziei de a nu acorda un termen pentru părăsirea teritoriului, X susține că, întrucât această decizie produce efecte juridice, în special în ceea ce privește detenția și interdicția de intrare, ea nu constituie decât o simplă măsură de punere în aplicare și, prin urmare, trebuie să poată fi contestată în justiție. La rândul său, État belge susține că decizia de a nu acorda un termen pentru părăsirea teritoriului nu este supusă căilor de atac.

29. Întrebat în aceeași ședință cu privire la menținerea interesului de a contesta decizia de returnare la frontieră, État belge apreciază că, ținând seama de eliberarea lui X, acest interes a dispărut, în timp ce X lasă acest aspect la aprecierea instanței de trimitere. În această privință, instanța menționată apreciază că, prin eliberarea lui X, calea de atac este afectată de caducitate, în măsura în care vizează decizia de returnare la frontieră.

30. În aceste condiții, Conseil du contentieux des étrangers (Consiliul Contenciosului privind Străinii) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dispozițiile articolului 7 alineatul (4), ale articolului 8 alineatele (1) și (2) și ale articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115 (2), coroborate sau separat, în lumina articolului 13 din Directiva 2008/115 și a articolului 47 din [cartă], trebuie interpretate în sensul că se opun ca neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară să fie considerată o simplă măsură de punere în aplicare care nu modifică situația juridică a resortisantului străin în cauză, din moment ce acordarea sau neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară nu afectează cu nimic prima constatare a șederii ilegale pe teritoriu?

De altfel, dreptul la o cale de atac efectivă, garantat de articolul 13 din Directiva 2008/115 și de articolul 47 din [cartă], implică posibilitatea de a contesta, în cadrul căii de atac împotriva deciziei de returnare, legalitatea unei decizii de a nu acorda un termen pentru plecarea voluntară dacă, în caz contrar, legalitatea temeiului juridic al interdicției de intrare nu mai poate fi contestată în mod util?

2) În cazul unui răspuns afirmativ, termenii «prevede un termen adecvat» de la articolul 7 alineatul (1) și «și […] obligația de returnare» de la articolul 3 punctul 4 din Directiva 2008/115 trebuie interpretați în sensul că o dispoziție privind termenul sau, în orice caz, neacordarea unui termen în cadrul obligației de plecare constituie un element esențial al unei decizii de returnare, astfel încât, în cazul constatării unei ilegalități în ceea ce privește acest termen, decizia de returnare devine caducă în totalitate și trebuie emisă o nouă decizie de returnare?

În cazul unui răspuns negativ la întrebarea dacă refuzul de a acorda un termen este un element esențial al deciziei de returnare și în ipoteza în care statul membru în cauză nu a făcut uz, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Directiva 2008/115, de posibilitatea de a stabili un termen numai pe baza unei cereri din partea resortisantului în cauză, ce domeniu de aplicare și ce forță executorie ar avea o decizie de returnare, în sensul articolului 3 punctul 4 din Directiva 2008/115, care ar fi lipsită de componenta sa privind termenul?”

31. X, reclamantul din litigiul principal în cauza C-637/23, guvernele german, belgian și ceh, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise.

Analiză

32. Din motive de claritate, întrebările preliminare adresate de instanța de trimitere în prezentele cauze trebuie regrupate astfel încât cele care se raportează la aceeași problematică juridică să fie examinate împreună.

33. Prima întrebare și a treia parte a celei de a doua întrebări adresate în cauza C-636/23, precum și prima întrebare în cauza C-637/23 privesc aspectul dacă neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară trebuie să poată face obiectul unei acțiuni în contencios.

34. A doua întrebare în cauza C-636/23 se referă la legătura dintre decizia de returnare și interdicția de intrare care însoțește această decizie de returnare, mai precis la aspectul dacă un stat membru are dreptul să impună o interdicție de intrare chiar și după trecerea unei perioade lungi de la adoptarea unei decizii de returnare prin care nu s-a acordat un termen pentru plecarea voluntară.

35. A treia întrebare în cauza C-636/23 și a doua întrebare în cauza C-637/23 privesc consecințele care decurg din nelegalitatea neacordării unui termen pentru plecarea voluntară asupra situației juridice a deciziei de returnare în care figurează această neacordare.

36. Le vom analiza în această ordine, după ce vom fi schițat caracteristicile esențiale ale cadrului juridic de analiză relevant.

Cu privire la cadrul juridic de analiză

37. Directiva 2008/115 are ca obiectiv 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 [6].

38. Caracteristicile esențiale ale cadrului juridic stabilit de aceasta sunt rezumate în Hotărârea El Dridi după cum urmează [7].

39. Această directivă stabilește cu precizie procedura, însoțită de garanții juridice, care trebuie aplicată de fiecare stat membru pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală și stabilește ordinea desfășurării diferitelor etape succesive ale acestei proceduri.

40. Articolul 6 din directiva menționată prevede, cu titlu principal, o obligație a 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. În cadrul acestei etape inițiale, trebuie să se acorde prioritate executării voluntare a obligației care rezultă din decizia de returnare. În această privință, articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2008/115 prevede că decizia menționată prevede un termen adecvat între șapte și treizeci de zile, pentru plecarea voluntară.

41. Cu toate acestea, statele membre pot să nu acorde un astfel de termen sau pot acorda un termen mai scurt de șapte zile în cazul unor împrejurări speciale enumerate în mod expres la articolul 7 alineatul (4) din această directivă, și anume atunci când există un risc de sustragere, o

[6] A se vedea considerentul (2) al Directivei 2008/115.

[7] Hotărârea din 28 aprilie 2011 (C-61/11 PPU, denumită în continuare „Hotărârea El Dridi”, EU:C:2011:268).

cerere de permis de ședere a fost respinsă ca neîntemeiată în mod evident sau frauduloasă sau persoana în cauză prezintă un risc pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională.

42. Atunci când un stat membru nu a acordat un termen pentru plecarea voluntară, precum și în situația în care obligația de returnare nu a fost respectată în termenul acordat pentru plecarea voluntară, articolul 8 alineatele (1) și (4) din Directiva 2008/115 impune acestui stat membru obligația de a proceda la îndepărtare, luând toate măsurile necesare, inclusiv, dacă este cazul, măsuri coercitive, în mod proporțional și cu respectarea drepturilor fundamentale [8].

43. Astfel, ordinea desfășurării etapelor procedurii de returnare stabilită de Directiva 2008/115 corespunde unor măsuri graduale care se impun în vederea executării deciziei de returnare între măsura care lasă maximum de libertate persoanei interesate, respectiv acordarea unui termen pentru plecarea voluntară a acesteia, și măsuri care o restrâng la maximum, respectiv luarea în custodie publică într-un centru specializat, precizându-se că, în cursul tuturor etapelor, trebuie să se asigure respectarea principiului proporționalității [9].

Cu privire la prima întrebare și la a treia parte a celei de a doua întrebări în cauza C-636/23, precum și la prima întrebare în cauza C-637/23

44. Prin intermediul acestor întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 13 din Directiva 2008/115, citit în lumina articolului 47 din cartă, trebuie interpretat în sensul că impune ca neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară să poată fi contestată în cadrul unei acțiuni în contencios [10].

45. Aceste întrebări sunt motivate de constatarea, care figurează în deciziile de trimitere, potrivit căreia instanța de trimitere este singura competentă, în sensul dreptului intern, să soluționeze acțiunile introduse împotriva unor „decizii”, definite ca orice act juridic individual care vizează modificarea unei situații juridice existente sau chiar împiedicarea modificării acesteia. În această privință, instanța menționată observă că, în hotărârea prin care i-a fost trimisă cauza, Raad van State (Consiliul de Stat) a afirmat că termenul pentru plecarea voluntară nu modifică cu nimic statutul resortisantului unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală, acesta din urmă fiind doar protejat împotriva unor măsuri coercitive. Astfel, aceasta ridică problema dacă ar trebui să se considere că neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară constituie o simplă măsură de punere în aplicare care nu poate face obiectul unei căi de atac jurisdicționale.

46. De la bun început, trebuie amintit că articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115 prevede că resortisantului unei țări terțe i se acordă posibilitatea unei căi de atac efective împotriva deciziilor referitoare la returnare, și anume deciziile de returnare, deciziile privind interdicția de intrare și deciziile de îndepărtare.

[8] A se vedea Hotărârea El Dridi, punctele 34-38.

[9] A se vedea Hotărârea El Dridi, punctul 41.

[10] Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii de cooperare instituite prin articolul 267 TFUE, este de competența Curții să dea instanței naționale un răspuns util care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, revine, dacă este cazul, Curții obligația să reformuleze întrebările care îi sunt adresate. A se vedea printre altele Hotărârea din 1 august 2022, TL (Lipsa unui interpret și a traducerii) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, punctele 42 și 43). În speță, articolul 13 din Directiva 2008/115 („Căi de atac”) este în principal cel care ar trebui interpretat pentru a da un răspuns util instanței de trimitere, celelalte articole evocate în prezentele întrebări preliminare fiind relevante numai în cadrul raționamentului dezvoltat pentru a răspunde la acestea. Prin urmare, propunem Curții să reformuleze aceste întrebări numai prin referire la articolul 13 din această directivă.

47. Întrucât se limitează la a reafirma dreptul la o cale de atac efectivă, această dispoziție nu oferă precizări cu privire la elementele deciziei de returnare care trebuie în mod necesar să poată fi repuse în discuție prin intermediul unei acțiuni în contencios.

48. Cu toate acestea, considerăm că elementele menționate au fost identificate în Hotărârea Boudjlida [11].

49. Întrebată cu privire la conținutul dreptului de a fi ascultat înainte de adoptarea unei decizii de returnare, Curtea a considerat în esență că orice resortisant al unei țări terțe dispune de dreptul de a fi ascultat în legătură cu ilegalitatea șederii sale și cu motivele care pot justifica, în temeiul dreptului național, abținerea autorității naționale competente de a emite o decizie de returnare, precum și cu conținutul unei astfel de decizii.

50. Mai precis, acest drept implică, în opinia Curții, să se permită persoanei interesate să își exprime punctul de vedere cu privire la legalitatea șederii sale și la eventuala aplicare a excepțiilor prevăzute la articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva 2008/115, cu privire la respectarea unora dintre drepturile sale fundamentale, de care autoritatea națională competentă este ținută în temeiul articolului 5 din această directivă, și la modalitățile returnării sale, și anume termenul de plecare și caracterul voluntar sau obligatoriu al acestuia [12].

51. În plus, Curtea a indicat că dreptul de a fi ascultat înainte de adoptarea unei decizii de returnare trebuie să permită administrației naționale competente să instrumenteze dosarul în așa fel încât să ia o decizie în deplină cunoștință de cauză și să o motiveze în mod adecvat, astfel încât, dacă este cazul, persoana interesată *să își poată exercita în mod valabil dreptul la o cale de atac* [13]. Pare, așadar, evident că aspectele cu privire la care trebuie ascultată persoana interesată, printre care se numără termenul de plecare și caracterul voluntar sau obligatoriu al acestuia, pot fi de asemenea invocate în cadrul unei acțiuni în contencios.

52. Rezultă că orice resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală dispune de dreptul de a fi ascultat printre altele cu privire la acordarea unui termen pentru plecarea voluntară sau la prelungirea acestuia și, în ipoteza în care termenul respectiv nu ar fi acordat, cu privire la dreptul de a contesta aprecierea făcută de administrație prin intermediul acțiunii menționate.

53. Calificarea drept „măsură de punere în aplicare” care nu este supusă căilor de atac a acordării unui termen pentru plecarea voluntară, pe care se întemeiază teza contrară, se bazează pe constatarea că acordarea sau neacordarea acestui termen nu are nicio incidență asupra caracterului ilegal al șederii persoanei interesate. Or, considerăm că impactul asupra *statutului juridic* nu constituie un criteriu pertinent pentru a stabili dacă acest element al deciziei de returnare trebuie să poată fi contestat prin intermediul unei căi de atac. Astfel, deși este adevărat că resortisantul unei țări terțe rămâne în situație de ședere ilegală în intervalul de timp care îi este acordat pentru returnarea voluntară [14], nu este mai puțin adevărat că neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară produce consecințe certe, și, desigur, grave, asupra *situației juridice* a acestui resortisant.

[11] Hotărârea din 11 decembrie 2014 (C-249/13, denumită în continuare „Hotărârea Boudjlida”, EU:C:2014:2431).

[12] A se vedea în special Hotărârea Boudjlida, punctele 47-51.

[13] A se vedea Hotărârea Boudjlida, punctul 59.

[14] A se vedea Hotărârea din 19 iunie 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punctul 47).

54. În primul rând, neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară implică, în temeiul articolului 8 alineatul (2) din Directiva 2008/115, forța executorie imediată a deciziei de returnare, implicând astfel privarea de garanții în așteptarea returnării, astfel cum sunt acestea enumerate la articolul 14 alineatul (1) din directiva menționată [15]. În al doilea rând, neacordarea acestui termen dă naștere obligației statului membru în cauză de a adopta o interdicție de intrare în sensul articolului 11 alineatul (1) din directiva respectivă. Pe scurt, în cazul în care unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală nu i s-a acordat un termen pentru plecarea voluntară, nu numai că acesta riscă să fie îndepărtat de pe teritoriul respectiv în orice moment, dar împotriva sa este pronunțată și o interdicție de intrare.

55. Fără îndoială, ne aflăm în prezența unei dispoziții a deciziei de returnare împotriva căreia trebuie recunoscută în mod imperativ o acțiune în contencios. Astfel, deși articolul 47 din cartă stabilește că orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, considerăm că de aici decurge că resortisantul unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală este îndreptățit să invoce, în condițiile prevăzute la articolul 13 din Directiva 2008/115, încălcarea drepturilor sale de a nu face obiectul unei îndepărtări și de a nu i se impune o interdicție de intrare, încălcare generată de refuzul autorității naționale competente de a-i acorda un termen pentru plecarea voluntară [16].

56. Interpretarea pe care o propunem nu este nicidecum infirmată, în opinia noastră, de argumentul invocat de guvernul belgian în observațiile sale scrise potrivit căruia această interpretare ar permite căi de atac dilatorii prin care se urmărește numai contestarea în drept a neacordării unui termen pentru plecarea voluntară, chiar dacă obligația de returnare subiacentă nu ar putea fi repusă în discuție în mod rezonabil. Astfel, un asemenea argument pare să se întemeieze pe ideea potrivit căreia neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară nu poate face obiectul unei căi de atac pentru motivul că nu are incidență asupra statutului juridic al resortisantului unei țări terțe în cauză, ceea ce ne-am străduit deja să respingem în considerațiile noastre anterioare.

57. Având în vedere cele ce precedă, propunem Curții să răspundă la prima întrebare și la a treia parte a celei de a doua întrebări în cauza C-636/23, precum și la prima întrebare în cauza C-637/23 că articolul 13 din Directiva 2008/115, citit în lumina articolului 47 din cartă, trebuie interpretat în sensul că impune ca neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară să poată fi contestată în cadrul unei acțiuni în contencios.

[15] Potrivit acestei dispoziții: „Cu excepția cazurilor care intră sub incidența articolelor 16 și 17, statele membre garantează că următoarele principii sunt luate în considerare, în măsura posibilului, în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe, pe perioada termenului pentru plecare voluntară acordat în conformitate cu articolul 7 […]: (a) menținerea unității familiale cu membrii familiei prezenți pe teritoriul lor; (b) asigurarea îngrijirii medicale de urgență și a tratamentului de bază al bolii; (c) acordarea accesului minorilor la sistemul de învățământ de bază în funcție de durata șederii acestora; (d) luarea în considerare a nevoilor speciale ale persoanelor vulnerabile."

[16] Din decizia de trimitere reiese că Raad van State (Consiliul de Stat) nu acceptă, în cadrul unei căi de atac îndreptate exclusiv împotriva interdicției de intrare, posibilitatea ca un motiv să fie dezvoltat împotriva neacordării unui termen pentru plecarea voluntară, printre altele întrucât este vorba despre un motiv împotriva unei alte decizii. În cazul în care nu ar fi admisă o cale de atac, acest lucru ar putea conduce, potrivit instanței de trimitere, la situații în care însuși temeiul juridic al emiterii interdicției de intrare nu ar putea fi contestat în mod util. În ceea ce ne privește, ne limităm la a arăta că acest motiv ar trebui permis în cadrul unei căi de atac împotriva unei decizii privind interdicția de intrare, dat fiind că calea de atac efectivă împotriva deciziile privind interdicția de intrare, astfel cum se prevede la articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115, trebuie să permită în mod necesar contestarea legalității acestora. A se vedea în această privință Hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens ș.a. (222/86, EU:C:1987:442, punctul 15).

Cu privire la a doua întrebare în cauza C-636/23

58. Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență, în cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare adresată în cauza C-636/23, să se stabilească dacă articolul 3 alineatul (6) și articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115 trebuie interpretate în sensul că se opun ca autoritatea națională competentă să mai impună o interdicție de intrare, chiar și după o perioadă lungă, în temeiul unei decizii de returnare prin care nu a fost acordat niciun termen pentru plecarea voluntară.

59. Această întrebare se explică prin faptul că, în cauza principală, pe de o parte, decizia de returnare și interdicția de intrare, întemeiată pe această decizie, au fost anulate de instanța de trimitere, și că, pe de altă parte, recursul formulat împotriva hotărârii acestei instanțe, admis de Raad van State (Consiliul de Stat), viza numai anularea deciziei de returnare, iar nu pe cea a interdicției de intrare, a cărei anulare de către instanța de trimitere este, așadar, definitivă. Rezultă că singura decizie care subzistă în prezent este decizia de returnare în care a fost refuzat un termen pentru plecarea voluntară.

60. În aceste condiții și din moment ce un termen maxim de 30 de zile pentru plecarea voluntară ar fi expirat deja, răspunsul la întrebarea dacă autoritatea națională competentă mai poate impune o interdicție de intrare se dovedește necesar pentru a aprecia interesul de a invoca motivul îndreptat în speță împotriva neacordării unui termen pentru plecarea voluntară.

61. Curtea este astfel invitată să aprecieze raportul juridic dintre decizia de returnare și interdicția de intrare în cadrul Directivei 2008/115.

62. După cum arată instanța de trimitere, sunt relevante pentru această apreciere articolul 3 punctul 6 și articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115. Primul definește o „interdicție de intrare” ca fiind „decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară care interzice intrarea și șederea pe teritoriul statelor membre pentru o anumită perioadă și care *însoțește* o decizie de returnare”[17]. Cu alte cuvinte, o asemenea decizie urmărește să interzică destinatarului intrarea și șederea pe teritoriul tuturor statelor membre și conferă astfel efectelor măsurilor naționale de returnare „o dimensiune europeană”[18]. Al doilea articol prevede că „[d]ecizia de returnare este *însoțită* de interdicția de intrare: (a) dacă nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară sau (b) dacă obligația de returnare nu a fost îndeplinită”, adăugând totodată că, „[î]n celelalte cazuri, decizia de returnare poate fi însoțită de o interdicție de intrare”[19].

63. Și mai precis, instanța de trimitere ridică problema interpretării acestor dispoziții, astfel cum reiese ea din Hotărârea Westerwaldkreis[20].

64. Trebuie amintit că, în cauza aflată la originea acestei hotărâri, Curtea era sesizată cu o întrebare referitoare la compatibilitatea cu Directiva 2008/115 a menținerii în vigoare a unei interdicții de intrare pronunțate de un stat membru împotriva unui resortisant al unei țări terțe care se afla pe teritoriul acestui stat membru și făcea obiectul unui ordin de expulzare rămas definitiv, atunci când decizia de returnare adoptată în privința acestui resortisant a fost retrasă.

17 Sublinierea noastră.

18 A se vedea considerentul (14) al Directivei 2008/115.

19 Sublinierea noastră.

20 Hotărârea din 3 iunie 2021 (C-546/19, EU:C:2021:432).

65. Astfel cum observă instanța de trimitere, Curtea a considerat, la punctul 52 din hotărârea respectivă, că din modul de redactare a dispozițiilor menționate mai sus rezultă „că o «interdicție de intrare» este menită să completeze o decizie de returnare”.

66. În ceea ce ne privește, nu considerăm că utilizarea verbului „a completa” arată că o interdicție de intrare nu poate fi asociată decât *simultan* sau *numai după un termen scurt* deciziei de returnare prin care se refuză acordarea unui termen pentru plecarea voluntară. Acest lucru devine evident, în opinia noastră, atunci când segmentul de frază menționat la punctul anterior este repus în context.

67. Astfel, în continuarea punctului 52 menționat, Curtea a precizat că o interdicție de intrare este menită să completeze o decizie de returnare „interzicând persoanei în cauză, pentru o perioadă determinată după «returnarea» sa […], și, așadar, după plecarea sa de pe teritoriul statelor membre, să intre din nou pe acest teritoriu și să locuiască acolo în continuare”, adăugând totodată că, „[p]rin urmare, o interdicție de intrare nu își produce efectele decât din momentul în care persoana în cauză părăsește efectiv teritoriul statelor membre”. Astfel, la punctul 54 din aceeași hotărâre, Curtea a statuat că, „dacă o interdicție de intrare […] își poate produce efectele juridice specifice numai ca urmare a executării, voluntare sau silite, a deciziei de returnare, ea nu poate fi menținută în vigoare după retragerea acesteia din urmă”.

68. Rezultă că verbul „a completa” este, în realitate, utilizat în sensul de „a fi complementar” deciziei de returnare și face referire la o *legătură materială* potrivit căreia această decizie constituie în principiu o condiție prealabilă necesară pentru validitatea interdicției de intrare [21]. În schimb, necesitatea unei legături de natură temporală nu se poate deduce din aceeași hotărâre.

69. În orice caz, nu se poate susține că o asemenea legătură temporală între decizia de returnare și interdicția de intrare este impusă de dispozițiile relevante. Astfel, o asemenea constatare nu s-ar putea întemeia pe textul articolului 11 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2008/115, care prevede ipoteza unei interdicții de intrare adoptate ca urmare a neacordării unui termen pentru plecarea voluntară. În plus, această constatare ar fi probabil contrazisă de articolul 11 alineatul (1) litera (b), care are în vedere ipoteza în care obligația de returnare nu a fost îndeplinită în termenul acordat în decizia de returnare pentru plecarea voluntară și în care o interdicție de intrare a fost adoptată în consecință. Întrucât interdicția de intrare este impusă într-o etapă ulterioară în raport cu decizia de returnare, această din urmă ipoteză implică în mod necesar că o legătură de simultaneitate între decizia de returnare și interdicția de intrare nu este necesară [22].

70. Rezultă că autorității naționale competente nu îi este impusă nicio limitare temporală atunci când pronunță o interdicție de intrare ce însoțește o decizie de returnare prin care nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară. Prin urmare, este posibil ca această autoritate să o pronunțe chiar și atunci când a trecut un interval de timp considerabil de la adoptarea deciziei de returnare.

[21] Particularitățile cadrului de fapt explică motivele pentru care, în Hotărârea din 27 aprilie 2023, M.D. (Interdicție de intrare în Ungaria) (C-528/21, EU:C:2023:341), Curtea a făcut abstracție de faptul că, înainte de a fi destinatarul unei interdicții de intrare, resortisantul unei țări terțe în cauză nu făcuse obiectul unei decizii de returnare. În primul rând, interdicția de intrare împotriva acestui resortisant fusese adoptată în continuarea unei decizii prin care un stat membru îi retrăsese, pentru un motiv identic cu cel pe care se întemeia această interdicție, dreptul de ședere pe teritoriul acestui stat și, în al doilea rând, resortisantul menționat părăsise teritoriul statului menționat pentru a se deplasa în alt stat membru anterior adoptării interdicției menționate. Interpretarea Curții a fost ghidată de necesitatea de a se evita ca statele membre să poată eluda cu ușurință normele care, în temeiul Directivei 2008/115, reglementează pronunțarea unei asemenea interdicții. Astfel, le-ar fi suficient să aștepte ca resortisantul unei țări terțe căruia i-a fost refuzat sau retras un drept de ședere să fi părăsit teritoriul lor înainte de adoptarea unei interdicții de intrare pentru ca aceasta din urmă să fie în mod automat scutită de respectarea acestor norme.

[22] A se vedea Concluziile avocatului general Pikamäe prezentate în cauza Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:105, punctul 74).

71. Ținând seama de cele ce precedă, Curții i se propune să răspundă la a doua întrebare adresată în cauza C-636/23 că articolul 3 punctul 6 și articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115 trebuie interpretate în sensul că nu se opun ca autoritatea națională competentă să mai impună o interdicție de intrare, chiar și după o perioadă lungă, în temeiul unei decizii de returnare prin care nu a fost acordat niciun termen pentru plecarea voluntară.

Cu privire la a treia întrebare în cauza C-636/23 și la a doua întrebare în cauza C-637/23

72. Prin intermediul acestor întrebări, instanța de trimitere urmărește în esență să afle dacă articolul 7 și articolul 3 punctul 4 din Directiva 2008/115 trebuie interpretate în sensul că dispoziția privind termenul pentru plecarea voluntară constituie un element esențial al unei decizii de returnare, astfel încât, în cazul în care se constată o nelegalitate în ceea ce privește acest termen, se anulează decizia de returnare în integralitatea sa. În cazul unui răspuns negativ și în ipoteza în care statul membru în cauză nu a utilizat, în cadrul articolului 7 alineatul (1) din Directiva 2008/115, posibilitatea de a stabili un termen numai la cererea resortisantului în cauză, instanța de trimitere solicită să se stabilească care sunt aplicabilitatea și fezabilitatea practice ale unei decizii de returnare a cărei dispoziție privind termenul ar dispărea.

73. Trebuie amintit de la bun început că Directiva 2008/115 stabilește regimul juridic al plecării voluntare și consecințele care decurg din refuzul acordării termenului pentru plecarea voluntară asupra situației juridice a resortisantului unei țări terțe în cauză, fără a indica însă în mod expres ce se întâmplă cu o decizie de returnare în ipoteza în care un astfel de refuz ar fi afectat de o nelegalitate.

74. Potrivit instanței de trimitere, aceste consecințe depind de natura juridică a termenului pentru plecarea voluntară. Astfel cum observă această instanță, jurisprudența Curții oferă repere de o mare utilitate cu privire la acest aspect în Hotărârea Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság [23]. În ceea ce privește aspectul dacă decizia de modificare a țării de destinație care figurează într-o decizie de returnare anterioară trebuie calificată drept o nouă decizie de returnare, Curtea a constatat mai întâi că din definiția „deciziei de returnare”, astfel cum a fost consacrată la articolul 3 punctul 4 din Directiva 2008/115, rezultă că impunerea sau enunțarea unei obligații de returnare este *unul dintre cele două elemente constitutive ale unei decizii de returnare* și că o asemenea obligație nu poate fi concepută fără identificarea unei țări de destinație. În continuare, aceasta a dedus de aici că o modificare a țării de destinație menționate într-o decizie anterioară de returnare este într-atât de substanțială încât trebuie să se considere că autoritatea națională competentă a adoptat astfel o nouă decizie de returnare [24].

75. Prin urmare, se ridică problema dacă, prin analogie cu această cauză, în cazul în care instanța națională ar constata nelegalitatea dispoziției privind termenul pentru plecarea voluntară, iar autoritatea națională competentă ar fi obligată să includă o nouă dispoziție referitoare la termenul respectiv, aceasta ar implica modificarea unui element constitutiv al deciziei de returnare (obligația de returnare) și ar impune astfel adoptarea unei noi decizii de returnare de către această autoritate.

[23] Hotărârea din 14 mai 2020 (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

[24] A se vedea 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, punctele114-116).

76. Cu alte cuvinte, este necesar să se verifice dacă, la fel ca în cazul indicării țării de destinație, dispoziția privind termenul pentru plecarea voluntară face parte integrantă din obligația de returnare, astfel încât o nelegalitate care afectează această decizie ar face ca decizia de returnare să fie anulată în integralitatea sa.

77. Următoarele considerații ne determină să propunem un răspuns afirmativ la această problemă.

78. Mai întâi, trebuie să se observe că definiția „returnării”, așa cum este prevăzută la articolul 3 punctul 3 din Directiva 2008/115, face referire în mod expres la caracterul voluntar sau obligatoriu al returnării. Conform acestei definiții, o „obligație de returnare” are ca obiect procesul de întoarcere a unui resortisant al unei țări terțe în cauză *prin respectarea voluntară sau prin aplicarea forțată a acesteia* în țara de destinație, ceea ce lasă să se presupună că constatarea prin care autoritatea națională competentă se pronunță asupra acordării unei plecări voluntare, prin acordarea, după caz, a unui termen în acest scop, face parte integrantă din obligația de returnare.

79. De altfel, trebuie arătat că dispoziția privind termenul pentru plecarea voluntară *contribuie la* obiectivul general al Directivei 2008/115.

80. Astfel, Curtea a statuat deja că, prevăzând că statele membre sunt în principiu obligate să acorde un termen pentru plecarea voluntară resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, articolul 7 din Directiva 2008/115 vizează în special să asigure respectarea drepturilor fundamentale ale acestor resortisanți cu ocazia punerii în aplicare a unei decizii de returnare. În opinia Curții, finalitatea acestui articol se înscrie în obiectivul general urmărit de această directivă, astfel cum decurge din considerentele (2) și (11) ale acesteia, și anume acela 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 [25].

81. Deducem de aici că noțiunea de „obligație de returnare”, ca element constitutiv al deciziei de returnare, trebuie înțeleasă astfel încât să reflecte echilibrul dintre eficacitatea politicii de îndepărtare și respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor interesate. Orice interpretare potrivit căreia dispoziția privind termenul pentru plecarea voluntară nu face parte integrantă din obligația de returnare ar echivala, în opinia noastră, cu compromiterea unui asemenea echilibru și ar fi astfel contrară obiectivului Directivei 2008/115.

82. Contrar guvernelor belgian și german, considerăm că această concluzie nu este infirmată de a doua și de a treia teză ale articolului 7 alineatul (1) din Directiva 2008/115, potrivit cărora „[s]tatele membre pot să prevadă în legislația națională că un astfel de termen este acordat numai pe baza unei cereri din partea resortisantului unei țări terțe. În acest caz, statele membre informează resortisanții în cauză ai țărilor terțe asupra posibilității prezentării unei astfel de cereri”. Într-adevăr, chiar presupunând că un stat membru a făcut uz de posibilitatea care îi este conferită de aceasta (ceea ce nu este cazul în speță), dispoziția privind termenul pentru plecarea voluntară ar figura în decizia de returnare, inclusiv în cazul în care resortisantul în cauză nu ar fi

[25] A se vedea Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctele 47 și 48). Faptul că returnarea forțată poate, după caz, să aducă atingere demnității persoanei interesate se deduce din lectura articolului 8 alineatul (4) din Directiva 2008/115, potrivit căruia „[î]n cazul în care statele membre aplică – în ultimă instanță – măsuri coercitive pentru a proceda la îndepărtarea unui resortisant al unei țări terțe care se opune îndepărtării, aceste măsuri sunt proporționale și recurgerea la forță nu trebuie să depășească limitele rezonabile. Aceste măsuri se aplică astfel cum este prevăzut în legislația națională în conformitate cu drepturile fundamentale și cu respectarea demnității și integrității fizice a resortisantului în cauză al unei țări terțe”.

formulat nicio cerere. Într-o asemenea ipoteză, această dispoziție ar explica neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară ca urmare a nerespectării condiției procedurale de care depinde aprecierea referitoare la un astfel de termen.

83. Rezultă că o nelegalitate care afectează dispoziția menționată s-ar repercuta asupra obligației de returnare și, în mod indirect, asupra deciziei de returnare în integralitatea sa.

84. Această interpretare are de asemenea meritul de a face neglijabil riscul ca, în anumite state membre, autoritatea națională competentă să procedeze la executarea unei decizii de returnare în privința căreia numai dispoziția privind termenul pentru plecarea voluntară ar fi nelegală, înainte de soluționarea unei căi de atac introduse împotriva unei asemenea decizii. Amintim astfel că, în conformitate cu articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2008/115, statele membre au *posibilitatea*, iar nu obligația de a prevedea ca introducerea unei căi de atac împotriva unei decizii de returnare să determine suspendarea temporară de plin drept a executării acestei decizii [26] și că sunt obligate doar să prevadă ca instanța sesizată *să poată*, într-un caz individual, să dispună suspendarea temporară a unei asemenea executări.

85. În sfârșit, trebuie precizat că interpretarea propusă nu poate fi repusă în discuție de următoarele argumente. În primul rând, guvernul german constată, în observațiile sale scrise, că din coroborarea articolului 7 alineatul (2) și a articolului 14 alineatul (2) din Directiva 2008/115 rezultă că termenul pentru plecarea voluntară poate fi prelungit printr-o simplă confirmare scrisă și că, în conformitate cu articolul 8 alineatul (2) din această directivă, acest termen poate fi redus în cazul apariției unuia dintre riscurile prevăzute la articolul 7 alineatul (4) din aceasta, fără a fi necesară emiterea unei noi decizii de returnare. Potrivit acestui guvern, în cazul în care termenul pentru plecarea voluntară nu ar fi fost separabil de decizia de returnare, orice modificare a termenului menționat ar fi trebuit să determine adoptarea unei noi decizii de returnare cu un termen modificat. Având în vedere prima ipoteză, este suficient, în opinia noastră, să se arate că o modificare precum prelungirea termenului pentru plecarea voluntară nu implică o nouă apreciere de către autoritatea națională competentă în ceea ce privește îndeplinirea condițiilor care guvernează acordarea acestui termen. În ceea ce privește a doua ipoteză, nu suntem de acord cu punctul de vedere al guvernului menționat în ceea ce privește lipsa necesității emiterii unei noi decizii de returnare. Întrucât această ipoteză se materializează atunci când autoritatea națională competentă constată apariția unuia dintre riscurile prevăzute la articolul 7 alineatul (4) din Directiva 2008/115, ea implică în mod necesar o nouă apreciere a condițiilor menționate. Prin urmare, considerăm că se impune emiterea unei noi decizii de returnare.

86. În al doilea rând, guvernul german invocă, în susținerea poziției sale, prima parte din secțiunea 1.4 din „Manualul în materie de returnare” [27], care are următorul cuprins: „[d]efiniția „deciziei de returnare” se axează pe două elemente esențiale. O decizie de returnare trebuie să conțină: „1. o declarație cu privire la ilegalitatea ședерii și 2. impunerea unei obligații de returnare. O decizie de returnare poate să conțină și alte elemente, cum ar fi o interdicție de intrare, o perioadă de plecare voluntară, desemnarea țării de returnare”. În această privință, ne

[26] A se vedea printre altele Ordonanța din 5 mai 2021, CPAS de Liège (C-641/20, EU:C:2021:374, punctul 22). În schimb, calea de atac introdusă împotriva unei decizii de returnare *trebuie*, pentru a asigura, în privința resortisantului unei țări terțe în cauză, respectarea cerințelor care decurg din principiul nereturnării și din articolul 47 din cartă, să aibă efect suspensiv de plin drept, din moment ce această decizie îl poate expune pe acest resortisant unui risc real de a fi supus unor tratamente contrare articolului 18 din cartă coroborat cu articolul 33 din Convenția de la Geneva sau unor tratamente contrare articolului 19 alineatul (2) din cartă. A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, punctele 52 și 53), precum și Hotărârea din 17 decembrie 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, punctele 57 și 58).

[27] Manualul în materie de returnare figurează în anexa la Recomandarea (UE) 2017/2338 a Comisiei din 16 noiembrie 2017 de instituire a unui manual comun în materie de returnare care să fie utilizat de autoritățile competente ale statelor membre atunci când desfășoară activități legate de returnare (JO 2017, L 339, p. 83).

vom limita la a aminti că, deși manualul constituie un instrument principal pentru autoritățile statelor membre competente pentru îndeplinirea sarcinilor legate de returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, recomandarea la care este anexat este lipsită de efect obligatoriu [28]. Acest lucru explică de ce, deja cu două ocazii, lectura dispozițiilor Directivei 2008/115 astfel cum a fost preconizată în manualul menționat nu a primit asentimentul Curții [29].

87. În lumina considerațiilor menționate mai sus, propunem Curții să răspundă la a treia întrebare în cauza C-636/23 și la a doua întrebare în cauza C-637/23 că articolul 7 și articolul 3 punctul 4 din Directiva 2008/115 trebuie interpretate în sensul că dispoziția privind termenul pentru plecarea voluntară face parte integrantă din obligația de returnare, astfel încât, dacă se constată o nelegalitate în ceea ce privește această dispoziție, se anulează decizia de returnare în integralitatea sa.

Concluzie

88. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiliul Contenciosului privind Străinii, Belgia) după cum urmează:

1) Articolul 13 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, citit în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene,

   trebuie interpretat în sensul că

   impune ca neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară să poată fi contestată în cadrul unei acțiuni în contencios.

2) Articolul 3 punctul 6 și articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115

   trebuie interpretate în sensul că

   nu se opun ca autoritatea națională competentă să mai poată impune o interdicție de intrare, chiar și după o perioadă lungă, în temeiul unei decizii de returnare prin care nu a fost acordat niciun termen pentru plecarea voluntară.

3) Articolul 7 și articolul 3 punctul 4 din Directiva 2008/115

   trebuie interpretate în sensul că

   dispoziția privind termenul pentru plecarea voluntară face parte integrantă din obligația de returnare, astfel încât, dacă se constată o nelegalitate în ceea ce privește această dispoziție, se anulează decizia de returnare în integralitatea sa.

[28] A se vedea Hotărârea din 3 iunie 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, punctul 47).

[29] Pe lângă Hotărârea din 3 iunie 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, punctul 47), a se vedea 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, punctele 114-116).