CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 3 septembrie 2015 [1]

Cauza C-239/14

Abdoulaye Amadou Tall
împotriva
Centre public d'action sociale de Huy (CPAS de Huy)

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunal du travail de Liège (Division de Huy) (Belgia)]

„Spațiu de libertate, securitate și justiție — Frontiere, azil și imigrare — Politica privind imigrarea — Cereri de azil subsecvente — Articolul 39 din Directiva 2005/85/CE — Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Cereri succesive de azil — Refuz — Dreptul la o cale de atac judiciară efectivă — Cale de atac fără efect suspensiv"

1. În contextul unei acțiuni formulate împotriva deciziei de declarare a inadmisibilității unei cereri de azil subsecvente, Curtea este sesizată din nou cu o întrebare preliminară cu privire la interpretarea articolului 39 din Directiva 2005/85/CE [2], aspect referitor la care Marea Cameră s-a pronunțat deja prin Hotărârea în cauza Abdida [3], în termeni care au trasat liniile directoare pentru oferirea unui răspuns instanței de trimitere. Cu toate acestea, legislația națională vizată în procedura principală a făcut obiectul unei reforme care, cu efect retroactiv, reglementează acțiunile formulate împotriva respingerii cererilor de azil subsecvente în aceiași termeni ca acțiunile împotriva respingerii primei cereri. În opinia noastră, aceasta a determinat rămânerea fără obiect în mod definitiv a prezentei cereri de decizie preliminară, astfel încât nu se impune formularea unui răspuns privind fondul.

I – **Cadrul normativ**

A – *Dreptul Uniunii*

1. Directiva 2005/85

2. Conform considerentului (15) al Directivei 2005/85, „[î]n cazul în care solicitantul depune o cerere ulterioară fără a aduce noi probe sau argumente, ar fi disproporționat ca statele membre să fie obligate să desfășoare o nouă procedură completă de examinare. În aceste cazuri, statele membre ar trebui să poată alege o procedură care prevede excepții de la garanțiile de care solicitantul beneficiază în mod normal".

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Directiva Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (JO L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242)

3 — Hotărârea din 18 decembrie 2014, C-562/13, EU:C:2014:2453.

3. Considerentul (27) al aceleiași directive precizează că, „[î]n conformitate cu un principiu fundamental al dreptului comunitar, hotărârile adoptate cu privire la o cerere de azil și la retragerea statutului de refugiat sunt supuse unei căi de atac efective în fața unei instanțe judecătorești în sensul articolului 234 din tratat. Efectivitatea căii de atac, inclusiv în ceea ce privește examinarea faptelor relevante, depinde de sistemul administrativ și judiciar al fiecărui stat membru considerat în ansamblul său”.

4. Articolul 32 din Directiva 2005/85 prevede:

„(1) În cazul în care o persoană care a depus o cerere de azil într-un stat membru face declarații noi sau depune o cerere ulterioară în același stat membru, statul membru respectiv poate examina aceste noi declarații sau elementele cererii ulterioare în cadrul examinării cererii anterioare sau în cadrul examinării deciziei care face obiectul unui unei căi de atac judiciare sau administrative, în măsura în care, în acest cadru, autoritățile competente pot lua în considerare și ține seama de toate elementele care stau la baza noilor declarații sau cererii ulterioare.

(2) De asemenea, statele membre pot aplica o procedură specială prevăzută la alineatul (3), în cazul în care o persoană depune o cerere de azil ulterioară:

(a) după retragerea cererii sale anterioare sau renunțarea la aceasta, în conformitate cu dispozițiile articolului 19 sau 20;

(b) după adoptarea unei hotărâri privind cererea anterioară. De asemenea, statele membre pot decide să aplice această procedură numai după adoptarea unei hotărâri finale.

(3) O cerere de azil ulterioară este supusă mai întâi unei examinări preliminare pentru a se stabili dacă, după retragerea cererii anterioare sau după adoptarea hotărârii menționate la alineatul (2) litera (b) din prezentul articol cu privire la această cerere, au apărut sau au fost prezentate de către solicitant elemente sau date noi referitoare la examinarea menită să stabilească dacă persoana îndeplinește condițiile pentru a obține statutul de refugiat în temeiul Directivei 2004/83/CE.

(4) În cazul în care, în urma examinării preliminare menționate la alineatul (3) din prezentul articol, apar sau sunt prezentate de solicitant elemente sau date noi care sporesc semnificativ probabilitatea ca solicitantul să îndeplinească condițiile pentru a obține statutul de refugiat în temeiul Directivei 2004/83/CE, cererea este examinată în continuare în conformitate cu capitolul II.

(5) În conformitate cu legislația internă, statele membre pot examina în continuare o cerere ulterioară în cazul în care există alte motive pentru redeschiderea unei proceduri.

(6) Statele membre pot decide să examineze în continuare cererea numai în cazul în care solicitantul respectiv s-a aflat, independent de voința sa, în incapacitatea de a declara situațiile menționate la alineatele (3), (4) și (5) din prezentul articol în cadrul procedurii anterioare, în special prin exercitarea dreptului său la o cale de atac efectivă în temeiul articolului 39.

[…]”

5. Articolul 34 alineatul (2) din Directiva 2005/85 prevede că „[s]tatele membre pot adopta în legislația internă norme privind examinarea preliminară în temeiul articolului 32”, menționând că „[a]ceste norme nu trebuie să facă imposibil accesul solicitantului de azil la o nouă procedură sau să ducă la anularea efectivă ori restrângerea drastică a accesului”.

6. Articolul 39 din aceeași directivă prevede:

„(1) Statele membre se asigură că solicitanții de azil au dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, împotriva:

[…]

(iii) unei hotărâri de a nu efectua o examinare în temeiul articolului 36;

[…]

(c) unei hotărâri de a nu examina în continuare o cerere ulterioară în conformitate cu articolele 32 și 34;

[…]

(2) Statele membre prevăd termene și alte norme necesare pentru exercitarea de către solicitant a dreptului său la o cale de atac efectivă în temeiul alineatului (1).

(3) Statele membre prevăd norme, după caz, în conformitate cu obligațiile lor internaționale, în legătură cu:

(a) faptul de a se ști dacă acea cale de atac efectivă în temeiul alineatului (1) are ca efect permiterea rămânerii solicitanților în statul membru în cauză până la soluționarea căii de atac;

(b) posibilitatea unei căi de atac sau a unor măsuri asigurătorii în cazul în care calea de atac în temeiul alineatului (1) nu are ca efect permisiunea ca solicitanții să rămână în statul membru în cauză până la soluționarea căii de atac. Statele membre pot, de asemenea, să prevadă o procedură *ex officio* și […]”

2. Directiva 2013/32/UE [4]

7. Articolul 41 din Directiva 2013/32 prevede:

„(1) Statele membre pot face o excepție de la dreptul de a rămâne pe teritoriu în situația în care o persoană:

(a) a depus o primă cerere ulterioară care nu mai este examinată în temeiul articolului 40 alineatul (5), numai pentru a întârzia sau a împiedica punerea în executare a unei decizii care ar duce la expulzarea sa iminentă din respectivul stat membru, sau

(b) depune o a doua cerere ulterioară în același stat membru, după adoptarea unei decizii finale care a considerat prima cerere ulterioară inadmisibilă în temeiul articolului 40 alineatul (5) sau după adoptarea unei decizii finale care a respins respectiva cerere ca nefondată.

Statele membre pot face o astfel de excepție numai în situația în care autoritatea decizională consideră că decizia de returnare nu va conduce la returnarea directă sau indirectă prin încălcarea obligațiilor la nivel internațional și la nivelul Uniunii ale statului membru respectiv.

4 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO L 180, p. 60).

(2) În situațiile menționate la alineatul (1), statele membre pot deroga de asemenea:

[…]

(c) de la articolul 46 alineatul (8).”

8. Articolul 46 din Directiva 2013/32 are următorul cuprins:

„(1) Statele membre se asigură că solicitanții de protecție internațională au dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, împotriva:

(a) unei decizii luate cu privire la cererea lor de protecție internațională, inclusiv o decizie:

(i) de a considera nefondată o cerere cu privire la statutul de refugiat și/sau de protecție subsidiară,

(ii) de a considera inadmisibilă o cerere în temeiul articolului 33 alineatul (2);

(iii) luată la frontieră sau în zonele de tranzit ale unui stat membru în conformitate cu articolul 43 alineatul (1);

(iv) de a nu efectua o examinare în temeiul articolului 39.

(b) refuzului de a redeschide examinarea unei cereri după încheierea sa în conformitate cu articolele 27 și 28;

(c) unei decizii de retragere a protecției internaționale în conformitate cu articolul 45.

[…]

(3) Pentru a se conforma alineatului (1), statele membre se asigură că o cale de atac efectivă prevede examinarea deplină și *ex nunc* atât a elementelor de fapt, cât și a elementelor de drept, inclusiv, după caz, o examinare a necesităților de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE, cel puțin în cazul procedurilor privind căile de atac în fața unei instanțe de fond.

(4) Statele membre prevăd termene rezonabile și alte norme necesare pentru exercitarea de către solicitant a dreptului său la o cale de atac efectivă în temeiul alineatului (1). Termenele respective nu împiedică sau îngreunează în mod excesiv exercitarea de către solicitant a acestui drept.

[…]

(5) Fără a aduce atingere alineatului (6), statele membre permit solicitanților să rămână pe teritoriu până la expirarea termenului de prescripție privind exercitarea dreptului lor la o cale de atac efectivă și, în cazul în care acest drept a fost exercitat în termenul respectiv, până la soluționarea căii de atac.

(6) În cazul unei decizii:

(a) de a considera o cerere vădit nefondată în conformitate cu articolul 32 alineatul (2) sau nefondată după examinarea în conformitate cu articolul 31 alineatul (8) […];

(b) de a considera inadmisibilă o cerere în temeiul articolului 33 alineatul (2) litera (a), (b) sau (d);

(c) de a respinge redeschiderea cazului solicitantului după ce a fost întrerupt în conformitate cu articolul 28 sau

(d) de a nu examina sau de a nu examina integral cererea în temeiul articolului 39,

o instanță judecătorească are competența de a hotărî dacă solicitantul poate rămâne sau nu pe teritoriul statului membru, fie la cererea solicitantului în cauză, fie din proprie inițiativă, în cazul în care decizia luată are drept consecință încetarea dreptului solicitantului de a rămâne în statul membru și când, în asemenea cazuri, dreptul de a rămâne în statul membru până la soluționarea căii de atac nu este prevăzut în legislația internă.

[…]

(8) Statele membre permit solicitantului să rămână pe teritoriu până la terminarea procedurii prin care se decide dacă solicitantul poate rămâne sau nu pe teritoriu, astfel cum se prevede la alineatele (6) și (7).

[…]”

B – *Dreptul național*

9. Articolul 6 alineatul l Legea din 12 ianuarie 2007 privind primirea solicitanților de azil (denumită în continuare „Legea privind primirea”) prevede: „[f]ără a aduce atingere articolelor 4, 4/1 și 35/2 din prezenta lege, beneficiul ajutorului material se acordă oricărui solicitant de azil începând de la introducerea cererii și își produce efectele pe toată durata procedurii. În cazul în care, la finalul procedurii de azil, se adoptă o decizie negativă, ajutorul material nu se mai acordă atunci când termenul de executare a ordinului de părăsire a teritoriului notificat solicitantului de azil a expirat […]”.

10. Conform articolului 4 din Legea privind primirea, „[a]genția poate decide că solicitantul de azil care depune o a doua cerere de azil nu poate beneficia de articolul 6 alineatul 1 din prezenta lege pe perioada examinării cererii sale, cât timp Biroul pentru străini nu a transmis dosarul Comisariatului general pentru refugiați și apatrizi […] și prin intermediul unei decizii motivate în mod individual […]”.

11. Articolul 57 alineatul 2 din Legea organică din 8 iulie 1976 privind centrele publice de acțiune socială (denumită în continuare „Legea privind CPAS”) prevede că „[…] [a]jutorul social acordat unui străin care beneficia efectiv de acesta la momentul la care i-a fost notificat un ordin executoriu de părăsire a teritoriului, cu excepția asistenței medicale de urgență, încetează în ziua în care străinul părăsește efectiv teritoriul și, cel mai târziu, la data la care expiră termenul prevăzut în ordinul de părăsire a teritoriului. […]”

12. Conform articolului 39/1 din Legea din 15 decembrie 1980 privind accesul pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor (denumită în continuare „Legea din 1980”), în versiunea aplicabilă situației de fapt în litigiu, coroborat cu articolul 39/2 alineatul l al treilea paragraf, cu articolul 39/76, cu articolul 39/82 alineatul 4 al doilea paragraf și cu articolul 57/6/2 din aceeași lege, doar acțiunile în anulare și în suspendare pentru cazuri de urgență deosebită pot fi introduse împotriva unui refuz de a lua în considerare o cerere de azil subsecventă.

13. În temeiul Legii din 10 aprilie 2014 privind diferite dispoziții referitoare la procedura în fața Consiliului pentru litigii privind străinii și în fața Consiliului de Stat (denumită în continuare „Legea din 2014”), acțiunile formulate împotriva respingerii cererilor de azil subsecvente sunt suspensive și de plin contencios, de la intrarea în vigoare a respectivei legi, și anume, 31 mai 2014. Conform dispozițiilor tranzitorii ale Legii din 2014, noul regim legal se aplică, de asemenea, acțiunilor introduse anterior intrării în vigoare a Legii din 2014, care nu au făcut obiectul unei decizii definitive.

II – **Situația de fapt**

14. Domnul Abdoulaye Amadou Tall, cetățean senegalez, a depus o cerere de azil în Belgia, care a fost respinsă prin decizia din 12 noiembrie 2013. Acesta a formulat o cale de atac împotriva respectivei decizii de respingere în fața Consiliului de Stat, care a fost declarată inadmisibilă prin hotărârea din 10 ianuarie 2014.

15. La 16 ianuarie 2014, acesta a formulat o a doua cerere de azil, care a fost declarată inadmisibilă prin decizia din 23 ianuarie 2014, emisă de Comisariatul general pentru refugiați și apatrizi. La 10 februarie 2014, domnul Tall a fost notificat printr-un ordin să părăsească teritoriul național belgian.

16. Domnul Tall primea un ajutor social de la Centre Public d'Action Sociale de Huy (denumit în continuare „CPAS din Huy") de la 17 martie 2011. Ca urmare a declarării inadmisibilității celei de a doua cereri de azil, CPAS din Huy a decis să retragă ajutorul respectiv începând de la 10 ianuarie 2014.

17. Domnul Tall a formulat două acțiuni. Prima dintre acestea a fost formulată la 19 februarie 2014 împotriva deciziei de declarare a inadmisibilității celei de a doua cereri de azil, iar cea de a doua, la 27 februarie 2014, împotriva deciziei CPAS din Huy, prin care invoca diferența de tratament aplicat în ceea ce privește acțiunile introduse împotriva deciziilor de declarare a inadmisibilității cererilor de azil după cum era vorba despre o primă cerere sau despre cereri subsecvente, susținând că, în cel de al doilea caz, nu exista dreptul la o cale de atac efectivă.

18. Acțiunea formulată împotriva deciziei CPAS din Huy a fost admisă de Tribunal du travail de Liège (division Huy), la o dată nemenționată, deoarece s-a considerat că retragerea ajutorului social putea fi dispusă doar după expirarea termenului de părăsire voluntară acordat prin ordinul de părăsire a teritoriului. Prin urmare, CPAS din Huy a fost obligat să plătească domnului Tall ajutorul social aferent perioadei cuprinse între 10 ianuarie 2014 și 17 februarie 2014.

19. În ceea ce privește ajutorul social aferent perioadei ulterioare datei de 18 februarie 2014, tribunal du travail consideră că împotriva deciziei de declarare a inadmisibilității celei de a doua cereri de azil domnul Tall nu ar dispune decât de o acțiune în anulare și de posibilitatea de a solicita suspendarea pentru cazuri de urgență deosebită, remedii insuficiente pentru garantarea dreptului la o cale de atac efectivă, având în vedere că, pe durata examinării acestor acțiuni, reclamanții nu dispun nici de un drept de ședere, nici de ajutor material.

III – **Întrebarea adresată**

20. În acest context, Tribunal du travail adresează următoarea întrebare preliminară:

„În temeiul articolului 39/1 din Legea din 15 decembrie 1980 privind accesul pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor coroborat cu articolul 39/2 alineatul l al treilea paragraf, cu articolul 39/76, cu articolul 39/82 alineatul 4 al doilea paragraf litera d) și cu articolul 57/6/2 din aceeași lege, numai acțiunile în anulare și în suspendare pentru cazuri de urgență deosebită pot fi formulate împotriva unui refuz de a lua în considerare o cerere de azil subsecventă. În măsura în care nu este vorba nici despre acțiuni de plin contencios, nici despre acțiuni suspensive, iar solicitantul nu are dreptul nici la ședere, nici la ajutor material pe durata examinării lor, aceste acțiuni sunt compatibile cu cerințele articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și ale articolului 39 din Directiva 2005/85 a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat […], care prevăd dreptul la o cale de atac efectivă?"

21. Instanța de trimitere consideră că, în conformitate cu legislația națională aplicabilă în litigiu, domnul Tall nu poate beneficia, începând de la 18 februarie 2014, de ajutorul material la care avea dreptul până la data respectivă, în calitate de solicitant de azil. Această consecință reprezintă unul dintre efectele acțiunilor formulate împotriva refuzului celei de a doua cereri de azil, care sunt diferite, sub acest aspect, de acțiunile formulate împotriva deciziilor de respingere a primei cereri de azil, ceea ce ar putea determina ca persoanele care atacă deciziile de respingere a cererilor succesive să fie supuse unui tratament discriminatoriu în raport cu persoanele care atacă deciziile de respingere a primei cereri și, de asemenea, unei încălcări a dreptului la o cale de atac efectivă, având în vedere că sunt private de dreptul de ședere și de ajutorul material necesar pentru formularea acțiunii respective.

IV – **Procedura în fața Curții**

22. S-au prezentat în procedură domnul Tall, CPAS din Huy, Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile (denumită în continuare „Fedasil"), guvernul belgian, guvernul maghiar și Comisia. Cu excepția guvernului maghiar și a CPAS din Huy, toți ceilalți s-au prezentat în ședința publică ce a avut loc la 6 mai 2015 și în care au fost invitați de Curte să își exprime poziția cu privire la posibilul efect al cauzei Abdida[5] asupra răspunsului la întrebarea adresată de instanța de trimitere.

V – **Argumente**

23. Domnul Tall susține că acțiunea prevăzută în dreptul belgian împotriva deciziilor de respingere a cererilor de azil subsecvente nu asigură garanțiile privind efectivitatea acesteia, impuse de articolul 47 din cartă și de articolul 39 din Directiva 2005/85, și anume: caracter suspensiv, plin contencios și accesibilitate practică.

24. Astfel a statuat Curtea Constituțională a Belgiei în hotărârea nr. 1/2014 din 16 ianuarie 2014, care a determinat legiuitorul național să adopte Legea din 2014, în temeiul căreia, începând cu 31 mai 2014, acțiunile formulate împotriva deciziilor de respingere a cererilor de azil subsecvente sunt suspensive și de plin contencios.

25. În ceea ce privește efectul în prezentul litigiu al jurisprudenței stabilite în cauza Abdida, domnul Tall răspunde la întrebare în sens afirmativ, susținând că, în conformitate cu jurisprudența respectivă, atât legislația anterioară Legii din 2014, cât și însăși Legea din 2014 sunt incompatibile cu dreptul Uniunii.

26. CPAS din Huy susține că Legea din 2014 a lipsit de obiect cererea de decizie preliminară, deoarece, conform dispozițiilor tranzitorii ale acesteia, noul regim se aplică, de asemenea, acțiunilor care, precum cea formulată de domnul Tall, au fost introduse înainte de intrarea în vigoare a respectivei legi și nu au făcut obiectul unei decizii definitive.

27. Opinia CPAS din Huy este împărtășită atât de Fedasil, cât și de guvernul belgian, acesta din urmă susținând că, în conformitate cu jurisprudența Curții, se impune respingerea cererii de decizie preliminară ca inadmisibilă. Pe de altă parte, același guvern arată că, la 4 iulie 2014, domnul Tall a fost invitat să formuleze o nouă acțiune, a cărei soluționare s-ar fi efectuat în conformitate cu Legea din 2014, și i s-a pus în vedere că, în cazul neformulării unei alte acțiuni, cea pendinte s-ar soluționa tot conform Legii din 2014.

5 — C-562/13, EU:C:2014:2453.

28. În ceea ce privește efectul jurisprudenței stabilite în cauza Abdida, guvernul belgian apreciază că nu poate fi luat în considerare, deoarece, în litigiul respectiv, obiectul discuției nu era Directiva 2005/85, ci așa-numita „Directivă privind returnarea”[6], în timp ce domnul Tall avea și are calitatea de solicitant de azil.

29. La rândul său, guvernul maghiar susține că legislația națională în litigiu nu este incompatibilă cu dreptul Uniunii. În opinia sa, caracteristicile acțiunii în cauză nu l-ar priva pe domnul Tall de o cale de atac efectivă, fiind necesar să se aibă în vedere că, după cum s-a statuat în cauza Samba Diouf[7], procedurile prevăzute de Directiva 2005/85 reprezintă standarde minimale, statele membre beneficiind de o marjă de apreciere pentru adaptarea acestora la particularitățile dreptului național.

30. În plus, guvernul maghiar susține că Directiva 2013/32 conține dispoziții mai precise privind dreptul la o cale de atac efectivă împotriva cererilor de azil subsecvente, stabilind anumite norme care, spre deosebire de cererile inițiale, ar confirma caracterul special al cererilor subsecvente în ceea ce privește regimul acțiunilor.

31. În subsidiar, Comisia face referire la problema de fond arătând că, în opinia sa, jurisprudența stabilită la punctul 61 din Hotărârea Samba Diouf[8] se aplică în totalitate în cazul analizei preliminare a unei cereri subsecvente și a deciziei de declarare a inadmisibilității acesteia, pentru motivele indicate la articolul 32 alineatele (3) și (4) din Directiva 2005/85. Potrivit Comisiei, efectivitatea căii de atac depinde de posibilitatea instanței naționale de a verifica legalitatea deciziei – în fapt și în drept – prin examinarea motivelor care au determinat autoritatea competentă să considere că cererea este neîntemeiată sau abuzivă.

32. Pe de altă parte, Comisia, deși admite că există diferențe între situația domnului Abdida și cea a domnului Tall, consideră că principiile aplicate de Curte pentru soluționarea cauzei respective pot fi aplicate și în cazul deciziei în discuție.

33. În ceea ce privește efectul suspensiv al acțiunii, Comisia susține că articolul 39 alineatul (3) literele (a) și (b) din Directiva 2005/85 lasă în sarcina statelor membre responsabilitatea de a defini normele conforme cu obligațiile lor internaționale, acestea având posibilitatea de a decide dacă acțiunea formulată împotriva deciziei de respingere a cererii subsecvente are sau nu are efect suspensiv automat. În opinia Comisiei, caracterul neautomat al suspendării este justificat de faptul că solicitantul a beneficiat deja de o examinare inițială completă a primei cereri de azil în cadrul unei proceduri ordinare și a avut la dispoziție toate căile de atac împotriva deciziei de refuz al acesteia, cererile subsecvente fiind formulate doar în vederea prezentării elementelor sau a datelor relevante, care nu au putut fi furnizate cu ocazia primei cereri.

34. Cu toate acestea, marja de apreciere acordată statelor membre trebuie interpretată în lumina articolului 47 din cartă și a principiilor jurisprudențiale. În această privință, Comisia amintește că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că, pentru ca o acțiune introdusă împotriva unei decizii de expulzare, în cazul riscului încălcării articolului 3 din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO), să fie efectivă, aceasta trebuie să fie, în principiu, suspensivă, cu toate că admite că, în anumite circumstanțe, suspendarea nu are caracter automat, cu alte cuvinte, impus prin lege, ci este dispusă de instanța competentă. În opinia Comisiei, această jurisprudență este integrată în articolul 46 din Directiva 2013/32, motiv pentru care propune să se adopte o interpretare a articolului 39 din Directiva 2005/85 în conformitate cu dispoziția respectivă, astfel încât să se concluzioneze că statele membre pot să prevadă că acțiunea împotriva deciziei de declarare a inadmisibilității unei

6 — 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 (JO L 348, p. 98).

7 — Cauza C-69/10, EU:C:2011:524.

8 — Cauza C-69/10, EU:C:2011:524.

cereri de azil subsecvente nu are efect suspensiv, cu condiția ca aceasta să nu implice un risc de expulzare, circumstanță care trebuie să poată fi analizată de o instanță, la cererea persoanei afectate sau din oficiu, fiind necesară autorizarea șederii acesteia pe teritoriul respectiv până la soluționarea procedurii.

VI – **Analiză**

35. Atât CPAS din Huy și Fedasil, cât și guvernul belgian și Comisia consideră că reforma legislației naționale, efectuată ulterior formulării cererii de decizie preliminară, a lipsit-o de obiect. În opinia acestora, intrarea în vigoare a Legii din 2014 a avut drept consecință lipsirea de obiect a cererii de decizie preliminară, întrucât, în temeiul reformei realizate prin intermediul acestei legi, acțiunile introduse împotriva deciziilor de declarare a inadmisibilității cererilor de azil subsecvente au dobândit efect suspensiv, ceea ce implică menținerea ajutorului material pe durata soluționării respectivelor acțiuni. În plus, conform dispozițiilor tranzitorii ale Legii din 2014, noul regim este aplicabil acțiunilor pendinte la momentul intrării în vigoare a legii respective. De fapt, conform susținerilor guvernului belgian, domnului Tall i s-a oferit posibilitatea de a introduce o nouă acțiune după intrarea în vigoare a Legii din 2014 și i s-a pus în vedere că, în caz contrar, acțiunea pe care a introdus-o înainte de intrarea în vigoare a legii menționate și care încă este pendinte se va soluționa, în orice caz, în conformitate cu noul sistem.

36. La momentul respectiv, Curtea a solicitat instanței de trimitere să își exprime poziția cu privire la consecințele noii legislații asupra procedurii *a quo*. La 19 ianuarie 2015, Tribunal du travail a arătat că obiectul litigiului există în continuare în ceea ce privește perioada cuprinsă între 18 februarie 2014 și 31 mai 2014 și că menține cererea de decizie preliminară [9].

37. Conform unei jurisprudențe constante a Curții, din textul și din economia articolului 267 TFUE rezultă că „procedura preliminară presupune ca o cauză să fie efectiv pendinte în fața instanțelor naționale, acestea fiind chemate să pronunțe în cadrul său o decizie susceptibilă să ia în considerare hotărârea pronunțată cu titlu preliminar” [10].

38. Într-adevăr, „în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale instituită prin articolul 267 TFUE, numai instanța națională sesizată cu acțiunea principală și care trebuie să își asume responsabilitatea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții” [11].

39. Cu toate acestea, este la fel de adevărat că, în prezenta cauză, este foarte dificil să nu împărtășim opinia CPAS din Huy, a Fedasil, a guvernului belgian și a Comisiei, conform căreia întrebarea adresată de instanța de trimitere a devenit ipotetică, deoarece domnul Tall are, în acest moment, dreptul la o acțiune care prezintă caracteristicile solicitate prin acțiunea introdusă înainte de intrarea în vigoare a Legii din 2014, cu alte cuvinte, este suspensivă, de plin contencios și efectivă, cu posibilitatea solicitării unui ajutor material pe durata soluționării sale.

9 — Răspunsul instanței de trimitere era formulat astfel:
„Litigiul este încă pendinte în fața Tribunal du travail de Liège – secția din Huy în ceea ce privește perioada cuprinsă între 18 februarie 2014 și 31 mai 2014, data intrării în vigoare a Legii din 10 aprilie 2014. În cadrul ședinței din 5 noiembrie 2014, s-a dispus înregistrarea cauzei pe lista de cauze pendinte, până la pronunțarea hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene.”

10 — Hotărârea Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, punctul 26, cu trimitere la Hotărârea García Blanco, C-225/02, EU:C:2005:34, punctul 27 și jurisprudența citată.

11 — Hotărârea Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, punctul 24.

40. Astfel, conform formei modificate a Legii din 2014, de la intrarea sa în vigoare, la 31 mai 2014, acțiunile introduse împotriva deciziilor de refuz al cererilor de azil subsecvente sunt de plin contencios și au efect suspensiv, reclamanții beneficiind de un ajutor material pe durata soluționării procedurii. Acest nou regim nu se aplică doar în cazul cererilor formulate începând cu 31 mai 2014, ci, în temeiul dispozițiilor tranzitorii ale Legii din 2014, și celor care, la acea dată, erau în curs de soluționare în conformitate cu legislația anterioară.

41. Prin urmare, întrebarea adresată de Tribunal du travail, referitoare la compatibilitate cu dreptul Uniunii a regimului legal aplicabil anterior Legii din 2014, nu mai are nicio relevanță, în măsura în care, în mod corect, regimul respectiv nu mai poate fi aplicat în procedura principală. Acțiunea introdusă de domnul Tall, care este pendinte în procedura respectivă, trebuie soluționată, conform Legii din 2014, asemenea unei acțiuni de plin contencios și cu efect suspensiv, domnul Tall având dreptul, după caz, la ajutorul material corespunzător pe durata soluționării procedurii.

42. Desigur, chiar și în aceste condiții, Tribunal du travail insistă asupra relevanței întrebării preliminare, însă fără a invoca vreun argument, limitându-se să arate că litigiul este pendinte „în ceea ce privește perioada cuprinsă între 18 februarie 2014 și 31 mai 2014, data intrării în vigoare a Legii din 10 aprilie 2014” și că a decis să „aștepte hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene”.

43. Într-un efort de a înțelege motivele pe care s-ar putea întemeia decizia instanței de trimitere, am putea avea în vedere că, la momentul respectiv, a fost retras ajutorul material oferit domnului Tall, aferent perioadei cuprinse între 18 februarie 2014 și 31 mai 2014, cu alte cuvinte, într-un interval anterior intrării în vigoare a Legii din 2014, fiind astfel posibil ca efectul retroactiv al Legii din 2014 să nu se extindă în asemenea măsură încât să se dispună ca persoanele care au introdus acțiune în conformitate cu regimul legal în vigoare până la 31 mai 2014 să aibă acces la ajutorul respectiv.

44. Cu alte cuvinte, este evident că acțiunea introdusă de domnul Tall se soluționează după intrarea în vigoare a Legii din 2014, în conformitate cu noua legislație – ceea ce permite posibilitatea acordării ajutorului material începând de la 31 mai 2014 –, însă nu reiese cu claritate dacă, în temeiul noii legi, domnul Tall poate solicita, de asemenea, ajutorul care nu i s-a mai acordat conform legislației anterioare. În această situație, întrebarea referitoare la compatibilitatea legislației anterioare Legii din 2014 cu dreptul Uniunii ar fi relevantă, deoarece, dacă s-ar statua în sens negativ, este posibil ca, pe durata litigiului, domnul Tall să beneficieze de dreptul la ajutorul care i-a fost refuzat, în conformitate cu legislația respectivă.

45. Cu toate acestea, din intervențiile părților în cadrul ședinței reiese suficient de clar că Legea din 2014 are efect retroactiv sub toate aspectele; cu alte cuvinte, atât în ceea ce privește problema ajutorului material, astfel încât, odată cu intrarea în vigoare a acestei legi, domnul Tall are dreptul atât la o acțiune de plin contencios și suspensivă, cât și la ajutorul care i-ar fi putut reveni eventual în perioada cuprinsă între 18 februarie 2014 și 31 mai 2014.

46. Într-adevăr, astfel reiese din informațiile oferite de Fedasil cu ocazia intervenției în cadrul ședinței, susținute de guvernul belgian. Din dezbaterea care a avut loc între părți pe această temă, rezultă că problema nu se referă, în ultimă instanță, la aspectul dacă efectul retroactiv al Legii din 2014 privește de asemenea ajutoarele – în privința cărora nu s-a prezentat niciun argument în sens contrar –, ci mai degrabă la calculul sumelor neacordate pe durata litigiului, la care domnul Tall ar avea dreptul în prezent, în temeiul noii legislații. Prin urmare, problema s-ar rezuma, în ultimă instanță, la determinarea componentei ajutorului material care, prin înseși caracteristicile sale, nu ar putea fi restituită *in natura* la momentul respectiv, ci doar prin echivalent, fiind astfel necesară efectuarea unui calcul în care să se aibă în vedere circumstanțele specifice ale domnului Tall, aspect care trebuie analizat și soluționat de instanța de trimitere.

47. Domnul Tall este singura dintre părți care nu este de acord cu această abordare, susținând, în cadrul ședinței, pe de o parte, că efectul suspensiv al acțiunii, introdus prin Legea din 2014, nu este retroactiv, iar pe de altă parte, că articolul 4 din Legea privind primirea, în temeiul căruia autoritățile pot retrage orice ajutor persoanelor care formulează o a doua cerere de azil, este în continuare aplicabil. Or, toate elementele par să indice că, odată cu adoptarea noului regim legal, au fost eliminate în totalitate diferențele care existau anterior între cei care prezentau o primă cerere de azil și cei care prezentau cereri subsecvente, atât în ceea ce privește natura suspensivă a acțiunii, cât și în raport cu dreptul la primirea ajutoarelor.

48. Această concluzie, la care s-a ajuns pe baza informațiilor furnizate de părți în cursul ședinței publice și al dezbaterii de la momentul respectiv cu privire la acest aspect, este confirmată, de asemenea, de hotărârea pronunțată de Curtea Constituțională a Belgiei la 7 mai 2015, în care se constată că diferența de tratament dintre cele două categorii de solicitanți de azil a fost eliminată prin Legea din 2014[12].

49. În final, dacă Legea din 2014 are efect retroactiv și în ceea ce privește ajutoarele neacordate pe durata litigiului, astfel cum indică toate elementele, este evident, în opinia noastră, că cererea de decizie preliminară adresată de Tribunal du travail a rămas fără obiect, deoarece întrebarea respectivă se referă la o legislație națională care, astfel cum s-a arătat, nu mai este aplicabilă din niciun punct de vedere situației domnului Tall, care, de la 31 mai 2014, are dreptul la formularea unei acțiuni ale cărei caracteristici sunt compatibile cu cele care, potrivit Tribunal du travail, sunt impuse de Directiva 2005/85 și de articolul 47 Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

50. Pe de altă parte, este evident că obiectul întrebării preliminare adresate de instanța de trimitere nu poate fi extins astfel încât să includă și Legea din 2014, după cum pare să solicite domnul Tall prin contestarea acestei legi în cadrul ședinței publice, precum și prin susținerea conform căreia noul regim juridic este incompatibil cu dreptul Uniunii. Evident, această abordare este total inacceptabilă, întrucât întrebarea preliminară trebuie să se limiteze la termenii stricți în care a fost adresată de Tribunal du travail, care, în niciun caz, nu a vizat Legea din 2014.

51. Prin urmare, propunem Curții să statueze că prezenta cerere de decizie preliminară a rămas fără obiect și că nu este admisibil un răspuns pe fond.

VII – **Concluzie**

52. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să constate inadmisibilitatea prezentei întrebări preliminare, ca urmare a rămânerii sale fără obiect.

12 — Hotărârea nr. 56/2015 din 7 mai 2015, B.7. În cadrul ședinței, domnul Tall a arătat că această hotărâre ar fi pronunțată de Curtea Constituțională a Belgiei în ziua următoare.