CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL PRIIT PIKAMÄE
prezentate la 10 februarie 2021 [1]

Cauza C-546/19

BZ
împotriva
Westerwaldkreis

[cerere de decizie preliminară formulată de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania)]

„Trimitere preliminară – Controale la frontiere, azil și imigrație – Politica în domeniul imigrației – Returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală – Directiva 2008/115/CE – Domeniu de aplicare – Interdicție de intrare impusă resortisantului unei țări terțe ca urmare a condamnării penale a acestuia – Motive de ordine publică și de siguranță publică – Retragerea deciziei de returnare – Legalitatea interdicției de intrare”

1. În prezenta cauză, Curtea este din nou sesizată de către Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) 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. În speță, întrebările adresate de instanța de trimitere vor permite Curții să furnizeze clarificări necesare cu privire la două aspecte legate de „interdicția de intrare” prevăzută de Directiva 2008/115, care exclude orice intrare și ședere pe teritoriul tuturor statelor membre. Mai exact, Curtea este solicitată să definească, în primul rând, amploarea marjei conferite statelor membre pentru a adopta interdicții de intrare reglementate exclusiv de normele de drept intern și, în al doilea rând, legătura juridică stabilită de directiva în cauză între interdicția de intrare și decizia de returnare.

1 Limba originală: franceza.

2 JO 2008, L 348, p. 98.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2008/115

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

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

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

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

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

[…]

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

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

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

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;

[…]”

6. Articolul 6 din Directiva 2008/115, intitulat „Decizia de returnare”, prevede la alineatul (1) următoarele:

„(1) Statele membre emit o decizie de returnare împotriva oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor, fără a aduce atingere excepțiilor menționate la alineatele (2)-(5).”

7. Potrivit alineatului (1) al articolului 9 din această directivă, intitulat „Amânarea îndepărtării”:

„(1) Statele membre amână îndepărtarea:

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

8. Articolul 11 din directiva menționată, intitulat „Interdicția de intrare”, prevede:

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

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

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

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

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

[…]”

2. Regulamentul (CE) nr. 1987/2006

9. Articolul 24 alineatele (1)-(3) din Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen din a doua generație (SIS II)[3] prevede:

„(1) Datele cu privire la resortisanții din țări terțe care fac obiectul unei semnalări ca inadmisibil sau având interdicție de ședere sunt introduse pe baza unei semnalări naționale care este rezultatul unei decizii luate de autoritățile administrative sau de instanțele judecătorești competente cu respectarea normelor de procedură prevăzute de legislația națională, pe baza unei evaluări individuale. Căile de atac împotriva acestei decizii se exercită în conformitate cu legislația națională.

(2) O semnalare este introdusă atunci când decizia menționată la alineatul (1) se întemeiază pe amenințarea la adresa ordinii sau a securității publice sau la adresa securității naționale pe care o poate constitui prezența unui resortisant dintr-o țară terță pe teritoriul unui stat membru. O astfel de situație se prezintă în special în cazul:

(a) unui resortisant dintr-o țară terță care a fost condamnat într-un stat membru pentru o infracțiune care se pedepsește cu închisoarea de cel puțin un an;

(b) unui resortisant dintr-o țară terță față de care există motive serioase să se creadă că a comis o infracțiune gravă sau despre care există indicii reale că intenționează să comită o astfel de infracțiune pe teritoriul unui stat membru.

3 JO 2006, L 381, p. 4, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 76.

(3) O semnalare poate fi de asemenea introdusă atunci când decizia prevăzută la alineatul (1) se întemeiază pe faptul că resortisantul dintr-o țară terță a făcut obiectul unei măsuri de îndepărtare, de refuz al intrării sau de expulzare care nu a fost abrogată sau suspendată și care conține sau este însoțită de o interdicție de intrare sau, după caz, de ședere, întemeiată pe nerespectarea reglementărilor naționale privind intrarea sau ședera resortisanților din țări terțe."

B. Dreptul german

10. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Legea cu privire la ședera, încadrarea în muncă și integrarea străinilor pe teritoriul federal) (BGBl. 2008 I, p. 162), în versiunea aplicabilă situației de fapt din litigiul principal (denumită în continuare „AufenthG"), conține un articol 11, intitulat „Interdicția de intrare și ședere", care este formulat după cum urmează:

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

(2) Durata interdicției de intrare și de ședere este stabilită din oficiu. Acest termen începe să curgă de la data plecării resortisantului străin. În cazul expulzării, durata interdicției este stabilită în același timp cu emiterea ordinului de expulzare. În celelalte cazuri, aceasta este stabilită în același timp cu emiterea ordinului de a părăsi teritoriul sub sancțiunea îndepărtării și cel târziu în momentul îndepărtării sau returnării […].

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

[…]"

11. Articolul 50 din AufenthG, intitulat „Obligația de a părăsi teritoriul", prevede:

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

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

[…]"

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

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

[…]

5. în cazul expulzării resortisantului străin, […]"

13. Potrivit articolului 53 alineatul (1) din AufenthG, intitulat „Expulzarea”:

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

14. Articolul 54 alineatul (1) punctul 1 din AufenthG prevede:

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

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

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

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

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

[…]”

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

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

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

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

[…]”

II. Situația de fapt aflată la originea litigiului, procedura principală și întrebările preliminare

17. BZ, cu cetățenie neclarificată, este născut în Siria și locuiește în Germania din anul 1990. Chiar dacă avea din momentul respectiv obligația să părăsească teritoriul, acesta și-a continuat totuși șederea în acest stat membru pe baza prelungirii continue a șederii tolerate, în temeiul articolului 60a din AufenthG.

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

19. Ca urmare a acestei condamnări penale, Westerwaldkreis (districtul Westerwald) a dispus, printr-un ordin din 24 februarie 2014, măsura expulzării din BZ în temeiul articolului 53 punctul 1 din AufenthG (denumit în continuare „ordinul de expulzare"). Acest ordin includea de asemenea interdicția de intrare și de ședere pe teritoriul federal pentru o perioadă de șase ani, redusă ulterior la patru ani, începând de la data plecării și limitată cel târziu la 21 iulie 2023. În același timp, districtul Westerwald a emis cu privire la BZ un ordin de a părăsi teritoriul sub sancțiunea îndepărtării.

20. BZ a contestat aceste decizii. În ședința în fața comisiei de opoziție, districtul Westerwald a retras ordinul de a părăsi teritoriul sub sancțiunea îndepărtării. Contestația a fost respinsă cu privire la celelalte capete de cerere.

21. În consecință, BZ a introdus o acțiune în anulare în fața Verwaltungsgericht Koblenz (Tribunalul Administrativ din Koblenz, Germania), prin care a solicitat anularea ordinului de expulzare și a interdicției de intrare și de ședere pe teritoriul federal, acțiune care a fost respinsă printr-o hotărâre a acestei instanțe. BZ a formulat apel împotriva acestei hotărâri în fața Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Tribunalul Administrativ Superior din Renania-Palatinat, Germania).

22. Ulterior, o cerere de azil a lui BZ a fost respinsă de Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Biroul Federal pentru Migrație și Refugiați, Germania), prin decizia din 21 iulie 2017, ca vădit nefondată în temeiul dreptului național. În același timp, această autoritate a menționat că BZ nu putea fi returnat în Siria, întrucât în ceea ce privește această țară erau îndeplinite condițiile pentru interzicerea îndepărtării prevăzute la articolul 60 din AufenthG coroborat cu articolul 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950.

23. Prin hotărârea din 5 aprilie 2018, Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Tribunalul Administrativ Superior din Renania-Palatinat) a respins apelul formulat de BZ. În consecință, acesta a introdus recurs în fața instanței de trimitere.

24. Instanța de trimitere arată că a respins deja o astfel de acțiune în măsura în care aceasta viza ordinul de expulzare adoptat împotriva lui BZ, care a devenit astfel definitiv, și a disjuns procedura de recurs, continuând-o numai în măsura în care aceasta vizează decizia de a reduce durata interdicției de intrare și de ședere, care însoțește ordinul de expulzare, la patru ani de la data eventualei plecări și până la 21 iulie 2023 cel târziu.

25. Rezultă din explicațiile instanței de trimitere referitoare la dreptul german că ordinul de expulzare adoptat în temeiul articolului 53 din AufenthG nu conduce în mod necesar la îndepărtarea resortisantului străin în cauză. Potrivit instanței de trimitere, persoanele a căror ședere constituie o amenințare pentru siguranța publică pot face într-adevăr obiectul unei măsuri de expulzare chiar dacă îndepărtarea lor de pe teritoriul german nu este posibilă din cauza situației existente în țara lor de destinație. În acest caz, adoptarea unei măsuri de expulzare are drept consecință, pe de o parte, încetarea validității permisului de ședere al resortisantului străin în cauză în conformitate cu articolul 51 alineatul (1) punctul 5 din AufenthG și, pe de altă parte, interdicția, în temeiul articolului 11 alineatul (1) din AufenthG, de intrare și de ședere, precum și a emiterii unui nou permis de ședere pentru acest resortisant străin înainte de expirarea duratei ordinului de expulzare.

26. În acest context, instanța de trimitere are dubii cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei interdicții de intrare și de ședere care, în temeiul dreptului național, poate fi dispusă chiar și în absența unui ordin de a părăsi teritoriul sub sancțiunea îndepărtării. În această privință, instanța menționată precizează că, potrivit dreptului german, ordinul de expulzare nu constituie, ca atare, o „decizie de returnare" în sensul articolului 3 punctul 4 din Directiva 2008/115, această calificare trebuind, în schimb, recunoscută ordinului de părăsire a teritoriului sub sancțiunea îndepărtării.

27. În special, ea are îndoieli cu privire la aspectul dacă o interdicție de intrare și de ședere pronunțată împotriva unui resortisant al unei țări terțe în scopuri „care nu sunt legate de migrație", în special în combinație cu un ordin de expulzare, se încadrează în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115. În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă interdicția de intrare și de ședere nu poate fi considerată conformă cerințelor acestei directive în cazul în care ordinul de părăsire a teritoriului sub sancțiunea îndepărtării, adoptat concomitent cu această interdicție, a fost retras de autoritatea care l-a pronunțat.

28. În cazul în care s-ar considera că retragerea deciziei de returnare implică în mod necesar nelegalitatea interdicției de intrare care însoțește această decizie, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă acesta este cazul și atunci când ordinul de expulzare care a precedat decizia de returnare a devenit definitiv.

29. În aceste condiții, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) a) O interdicție de intrare impusă unui resortisant al unui stat terț în scopuri «care nu sunt legate de migrație» intră în orice caz în domeniul de aplicare al Directivei [2008/115], dacă statul membru nu a făcut uz de posibilitatea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (b) din directiva respectivă?

b) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare litera a): o astfel de interdicție de intrare nu intră sub incidența Directivei 2008/115 nici în cazul în care resortisantul unei țări terțe se află deja în situație de ședere ilegală, independent de un ordin de expulzare emis împotriva sa, care include și o interdicție de intrare și, prin urmare, intră pe fond în sfera de aplicare a acestei directive?

c) Se consideră a fi interdicție de intrare în scopuri «care nu sunt legate de migrație» o interdicție de intrare emisă în legătură cu un ordin de expulzare pe motive de siguranță publică și de ordine publică (în speță, numai în scopuri preventive generale, în scopul combaterii terorismului)?

2) În măsura în care la prima întrebare se răspunde în sensul că prezenta interdicție intră în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115:

a) Retragerea deciziei de returnare de către autorități (fie, în speță, a ordinului de părăsire a teritoriului sub sancțiunea îndepărtării) are drept consecință faptul că o interdicție de intrare impusă în același timp în sensul articolului 3 punctul 6 din Directiva 2008/115/CE devine nelegală?

b) Această consecință legală intervine și dacă ordinul administrativ de expulzare emis anterior deciziei de returnare a rămas definitiv?"

III. Procedura în fața Curții

30. Aceste întrebări au făcut obiectul observațiilor scrise din partea guvernelor german și neerlandez, precum și din partea Comisiei Europene.

31. La 23 aprilie 2020, Curtea a adresat instanței de trimitere o cerere de informații cu privire la cadrul juridic din litigiul principal. Răspunsul acesteia din urmă, din data de 6 mai 2020, a ajuns la Curte la 27 mai 2020.

32. Ca măsură de organizare a procedurii din 8 octombrie 2020, Curtea a adresat o întrebare cu solicitare de răspuns scris tuturor părților interesate. Observațiile scrise cu privire la această întrebare au fost depuse în termenul stabilit.

IV. Analiză

33. Guvernul german a invocat inadmisibilitatea primei întrebări preliminare. Întrucât considerăm că acest argument vizează în mod implicit și cea de a doua întrebare, vom începe analiza prin evaluarea admisibilității (secțiunea A), înainte de a ne concentra asupra fondului fiecăreia dintre întrebările preliminare (secțiunea B).

A. Cu privire la admisibilitate

34. Guvernul german susține în observațiile sale scrise că, contrar a ceea ce rezultă din decizia de trimitere, Republica Federală Germania a recurs la opțiunea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115, de a nu aplica această directivă resortisanților țărilor terțe care fac obiectul returnării ca sancțiune de drept penal sau ca urmare a unei sancțiuni de drept penal, în conformitate cu dreptul intern.

35. În susținerea acestei afirmații, guvernul respectiv atrage atenția Curții asupra faptului că expunerea de motive a legii germane de transpunere a Directivei 2008/115 ar conține următorul pasaj referitor la articolul 11 din AufenthG, care transpune articolul 11 din Directiva 2008/115: „Derogările de la durata normală de cinci ani prevăzută în noua teză a patra sunt întemeiate pe articolul 2 alineatul (2) litera (b) (este vorba, în această privință, de o restrângere a domeniului de aplicare al directivei în ceea ce privește persoanele condamnate pentru săvârșirea unei infracțiuni) și pe articolul 11 alineatul (2) a doua teză (amenințare gravă pentru siguranța publică și ordinea publică) din Directiva 2008/115”.

36. În această privință, subliniem că, în urma cererii de informații care i-a fost adresată de Curte, instanța de trimitere și-a menținut interpretarea dreptului german prezentată în decizia de trimitere, potrivit căreia Republica Federală Germania nu a decis, în temeiul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115, să excludă din *întreg* domeniul de aplicare al acestei directive resortisanții țărilor terțe care fac obiectul returnării ca sancțiune de drept penal sau ca urmare a unei sancțiuni de drept penal.

37. Într-adevăr, instanța de trimitere observă că pasajul din expunerea de motive citat de guvernul german se referă la articolul 11 alineatul (3) din versiunea AufenthG aplicabilă situației de fapt din litigiul principal, potrivit căruia durata interdicției de intrare poate fi mai mare de cinci ani „numai dacă resortisantul străin a fost expulzat *ca urmare a unei condamnări penale* sau dacă acesta constituie o amenințare gravă pentru siguranța publică sau pentru ordinea publică” [4]. Astfel, aceasta consideră că rezultă din acest pasaj că, în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe care fac obiectul unei măsuri de expulzare ca urmare a unei condamnări pentru săvârșirea unei infracțiuni, legiuitorul

4 Sublinierea noastră.

german, atunci când a invocat articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115, a intenționat să deroge *punctual* de la regula specifică, consacrată la articolul 11 alineatul (2) din aceasta, care limitează durata de validitate a interdicției de intrare la cinci ani și permite derogări numai în cazul unei amenințări grave pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională.

38. Or, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, în cadrul repartizării competențelor între Curte și instanțele naționale în cadrul procedurii preliminare, Curtea trebuie să ia în considerare contextul de fapt și normativ în care se încadrează întrebările preliminare, *astfel cum este definit de instanța de trimitere*. Prin urmare, oricare ar fi criticile emise de guvernul german împotriva interpretării dreptului național reținute de instanța de trimitere, examinarea prezentei trimiteri preliminare trebuie realizată în raport cu interpretarea [5] potrivit căreia, atunci când a făcut referire la articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115, legiuitorul german nu a intenționat să excludă resortisanții țărilor terțe expulzați ca urmare a unei condamnări penale din întreg domeniul de aplicare al acestei directive [6].

39. Faptul că Curtea a acceptat o interpretare contrară a dreptului german în Hotărârea Filev și Osmani [7], astfel cum a subliniat guvernul german, nu poate justifica, în opinia noastră, o concluzie diferită. Într-adevăr, în cauza în care a fost pronunțată această hotărâre, Curtea era ținută, în virtutea jurisprudenței prevăzute la punctul precedent din prezentele concluzii, de interpretarea dreptului național efectuată de Amtsgericht Laufen (Tribunalul Districtual din Laufen, Germania), autorul cererii de decizie preliminară.

40. Întrucât relevanța întrebărilor adresate de instanța de trimitere nu poate fi, prin urmare, pusă sub semnul întrebării, considerăm că aceste întrebări trebuie considerate admisibile.

B. Pe fond

1. Observații preliminare

41. Este necesar să se sublinieze trăsăturile esențiale ale cadrului juridic relevant în vederea interpretării solicitate Curții.

42. 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, precum și a demnității acestora [8].

43. În acest scop, această directivă stabilește cu exactitate procedura, însoțită de garanții juridice, care trebuie aplicată de fiecare stat membru în ceea ce privește returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală și stabilește ordinea de desfășurare a diferitelor etape pe care o implică această procedură.

5 A se vedea Hotărârea din 21 iunie 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, punctul 25 și jurisprudența citată).

6 În ceea ce privește întrebarea dacă articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115 permite statelor membre să deroge de la acesta în mod punctual, instanța de trimitere susține, pe bună dreptate, în opinia noastră, că această întrebare nu este decisivă pentru rezultatul litigiului principal, întrucât, din punct de vedere juridic, un răspuns negativ ar atrage doar inaplicabilitatea perioadelor de interdicție de intrare care depășesc cinci ani.

7 Hotărârea din 19 septembrie 2013 (C-297/12, EU:C:2013:569).

8 A se vedea considerentele (2) și (11) ale Directivei 2008/115.

44. Mai exact, directiva menționată prevede că situația de ședere ilegală a oricărui resortisant al unei țări terțe pe teritoriul unui stat membru dă naștere în sarcina acestuia din urmă obligației de a-i adresa o „decizie de returnare” [9]. Această decizie impune resortisantului în cauză o „obligație de returnare”, și anume obligația de a se întoarce în țara sa de origine, într-o țară de tranzit sau într-o altă țară [10], și stabilește eventual un termen adecvat în care acest resortisant trebuie să părăsească voluntar teritoriul [11]. În cazul în care nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară sau dacă obligația de returnare nu a fost îndeplinită, statele membre sunt obligate să ia toate măsurile necesare pentru a executa decizia de returnare [12].

45. Decizia de returnare poate fi – sau, în unele cazuri, trebuie – însoțită de o „interdicție de intrare”. Chiar dacă este adoptată de un singur stat membru, aceasta urmărește să interzică destinatarului, potrivit definiției care rezultă de la articolul 3 punctul 6 din Directiva 2008/115, intrarea și șederea *pe teritoriul tuturor statelor membre*. Astfel, aceasta conferă o „dimensiune europeană” efectelor măsurilor naționale de returnare [13].

46. Pentru ca o astfel de dimensiune să nu rămână pur teoretică, directiva menționată prevede de asemenea că, în cazul în care un stat membru are în vedere eliberarea unui permis de ședere sau a altei autorizații care conferă un drept de ședere unui resortisant al unei țări terțe împotriva căruia a fost dispusă interdicția de intrare de către un alt stat membru, acesta consultă mai întâi statul membru care a dispus interdicția de intrare și ține seama de interesele acestuia [14]. Inițierea unei astfel de proceduri de consultare necesită cunoașterea prealabilă a interdicțiilor de intrare emise de celelalte state membre, ceea ce este posibil în măsura în care informațiile referitoare la aceste interdicții de intrare pot face obiectul unei semnalări naționale introduse în Sistemul de informații Schengen din a doua generație în temeiul articolului 24 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1987/2006 [15].

47. Tocmai interdicția de intrare face obiectul întrebărilor adresate de instanța de trimitere și este cea pe care ne propunem să o analizăm în cele ce urmează.

2. Cu privire la prima întrebare

48. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă o interdicție de intrare și de ședere impusă unui resortisant al unei țări terțe concomitent cu un ordin de expulzare adoptat în temeiul unei condamnări penale anterioare se încadrează în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115.

9 Articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

10 Articolul 3 punctele 3 și 4 din Directiva 2008/115.

11 Articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2008/115. Statele membre se pot abține să acorde un astfel de termen în cazurile identificate la alineatul (4) al aceleiași dispoziții (a se vedea nota de subsol 18 din prezentele concluzii).

12 Articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

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

14 A se vedea articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2008/115, care face referire în această privință la articolul 25 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune (JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183).

15 Trebuie remarcat faptul că acest regulament a fost abrogat prin Regulamentul (UE) 2018/1861 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 noiembrie 2018 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen (SIS) în domeniul verificărilor la frontiere, de modificare a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen și de modificare și abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1987/2006 (JO 2018, L 312, p. 14), care se va aplica de la 28 decembrie 2021. Articolul 24 alineatul (1) din Regulamentul 2018/1861, care urmărește să înlocuiască articolul 24 din Regulamentul nr. 1987/2006, prevede *obligația* statelor membre de a introduce o semnalare în SIS în toate cazurile în care s-a emis o interdicție de intrare în conformitate cu procedurile care respectă Directiva 2008/115 în privința unui resortisant al unei țări terțe aflat într-o situație de ședere ilegală.

49. În primul rând, trebuie remarcat faptul că, astfel cum reiese din decizia de trimitere, îndoielile ridicate de instanța de trimitere își au originea în formularea punctului 11 din manualul privind returnarea al Comisiei [16], conform căruia Directiva 2008/115 s-ar aplica numai interdicțiilor de intrare legate de încălcarea normelor în materie de migrație în statele membre („interdicții emise în legătură cu decizia de returnare”), și anume norme care guvernează intrarea și ședereа resortisanților țărilor terțe, în timp ce această directivă nu ar afecta interdicțiile de intrare „emise în scopuri care nu sunt legate de migrație”. Această a doua categorie ar include, pe lângă interdicțiile de intrare care constituie o măsură restrictivă adoptată în temeiul capitolului 2 din titlul V din TUE, interdicțiile de intrare impuse resortisanților unor țări terțe care au săvârșit infracțiuni grave sau despre care se poate presupune în mod rezonabil că intenționează să comită asemenea infracțiuni. Astfel, interdicția în cauză în litigiul principal ar putea, potrivit instanței de trimitere, să se încadreze în această categorie și, prin urmare, să nu intre în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115.

50. Cu alte cuvinte, Curtea este solicitată să se pronunțe cu privire la corectitudinea unei interpretări potrivit căreia Directiva 2008/115 se aplică numai interdicțiilor pronunțate ca urmare a încălcării normelor în materie de migrație, interdicțiile situate în afara acestei categorii, în special cele menite să protejeze ordinea publică și siguranța publică în statele membre, rămânând în schimb în competența acestora din urmă.

51. Trebuie remarcat, în primul rând, că articolul 3 punctul 6 din Directiva 2008/115 definește „interdicția de intrare” drept „decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară care interzice intrarea și ședereа pe teritoriul statelor membre pentru o anumită perioadă și care însoțește o decizie de returnare”, astfel încât acesta nu permite o interpretare potrivit căreia legiuitorul Uniunii a intenționat să facă referire în acest articol exclusiv la măsurile motivate de încălcarea normelor în materie de migrație. În opinia noastră, nici articolul 11 alineatul (1) din această directivă nu permite acest lucru, în măsura în care această dispoziție se limitează la enunțarea condițiilor în care deciziile de returnare sunt (sau pot fi) însoțite de o interdicție de intrare, fără a face nicio referire la motivele care au condus la pronunțarea unei astfel de interdicții.

52. În ceea ce privește analiza economiei Directivei 2008/115, subscriem la interpretarea instanței de trimitere potrivit căreia această directivă nu permite evidențierea niciunui element care să pledeze în favoarea unei restrângeri a domeniului său de aplicare precum cea avută în vedere la punctul 11 din manualul privind returnarea.

53. În această privință, este important să se facă referire mai întâi la dispozițiile prin care directiva respectivă își delimitează propriul domeniu de aplicare.

54. Articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2008/115 stabilește că aceasta se aplică resortisanților țărilor terțe *aflați în situație de ședere ilegală* pe teritoriul unui stat membru, înțelegându-se că o astfel de „ședere ilegală” constituie, în conformitate cu articolul 3 punctul 2 din directiva respectivă, „prezența pe teritoriul unui stat membru a unui resortisant al unei țări terțe care nu îndeplinește sau nu mai îndeplinește condițiile de intrare, astfel cum sunt stabilite la articolul 5 din [Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) [17]], sau alte condiții de intrare, ședere sau reședință în acel stat membru”. Or, având în vedere generalitatea condițiilor lor, aceste dispoziții nu lasă loc de îndoială cu privire la faptul că legiuitorul Uniunii a intenționat să definească într-un mod foarte larg domeniul de aplicare al directivei menționate, în măsura în care a prevăzut că natura ilegală a ședерii vizate de aceasta nu este doar cea

16 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).

17 JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5.

rezultată din încălcarea normelor în materie de migrație („condițiile de intrare, astfel cum sunt stabilite la articolul 5 din Codul frontierelor Schengen, sau alte condiții de intrare […] în acel stat membru"), ci și cea rezultată din încălcarea *altor* norme decât acestea („alte condiții de […] ședere sau reședință în acel stat membru").

55. Astfel cum s-a menționat mai sus, articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115 oferă statelor membre opțiunea de a decide să nu aplice respectiva directivă resortisanților țărilor terțe care fac obiectul în special al returnării ca sancțiune de drept penal sau ca urmare a unei sancțiuni de drept penal, în conformitate cu dreptul intern. Astfel, acest articol pleacă în mod necesar de la premisa conform căreia șederea ilegală care ar putea conduce la aplicarea Directivei 2008/115 poate rezulta și dintr-o încălcare gravă a legii penale naționale. Într-adevăr, trebuie remarcat faptul că prezența unei astfel de dispoziții ar fi fost total superfluă în cazul în care șederea ilegală relevantă în scopul aplicării acestei directive ar putea fi doar cea referitoare la încălcarea normelor în materie de migrație. Rezultă că o decizie de returnare, precum și interdicția de intrare care o însoțește pot fi adoptate și în scopuri legate de protecția ordinii publice sau a siguranței publice.

56. Considerăm că această concluzie se impune cu atât mai mult atunci când sunt luate în considerare alte dispoziții din Directiva 2008/115, precum articolul 6 alineatul (2)[18], articolul 7 alineatul (4)[19], articolul 11 alineatele (2) și (3) și articolul 12 alineatul (1) al doilea paragraf[20]. Aceste dispoziții demonstrează astfel că măsurile care vizează protecția ordinii publice, siguranței publice și securității naționale nu sunt exceptate de la regimul armonizat edictat de această directivă, întrucât scopurile urmărite de aceste măsuri implică numai posibilitatea ca statele membre să deroge de la normele prevăzute în aceste articole[21].

57. În special, în ceea ce privește interdicția de intrare, articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2008/115 prevede că, chiar dacă durata acesteia nu ar trebui să depășească, în principiu, cinci ani, statele membre pot pronunța o interdicție de intrare care depășește o astfel de limită în cazul în care resortisantul unei țări terțe ar constitui o amenințare gravă pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională. În plus, articolul 11 alineatul (3) din această directivă prevede în esență că statele membre nu pot adopta o interdicție de intrare cu privire la persoanele care sunt victime ale traficului de ființe umane și cărora li s-a acordat dreptul de ședere pe această bază, cu excepția cazului în care aceste persoane constituie o amenințare pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională.

58. Lucrările pregătitoare confirmă, în opinia noastră, că legiuitorul Uniunii nu a intenționat în niciun fel să ia în considerare o restrângere a domeniului de aplicare al Directivei 2008/115 întemeiată pe motivele de ședere ilegală. În opinia noastră, Comisia nu ar fi putut să exprime această idee mai clar decât a făcut-o în propunerea de directivă[22] și în documentul de lucru al serviciilor Comisiei

18 Articolul 6 alineatul (2) din Directiva 2008/115 prevede: „Resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru și care posedă un permis de ședere valid sau o altă autorizație care conferă un drept de ședere, eliberate de un alt stat membru, li se cere să se întoarcă imediat pe teritoriul statului membru respectiv. În cazul nerespectării acestei cerințe de către resortisantul unei țări terțe sau în cazul în care plecarea imediată a resortisantului unei țări terțe este necesară *din motive de ordine publică sau de securitate națională*, se aplică alineatul (1)" (sublinierea noastră).

19 Articolul 7 alineatul (4) din Directiva 2008/115 prevede: „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" (sublinierea noastră).

20 Articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2008/115 are următorul cuprins: „Deciziile de returnare și, în cazul în care sunt emise, deciziile privind interdicția de intrare și deciziile de îndepărtare se emit în formă scrisă și conțin motivele de fapt și de drept, precum și informații privind căile de atac posibile.
Informațiile referitoare la motivele de fapt pot fi limitate în cazurile în care legislația națională permite limitarea dreptului la informare, în special *pentru protejarea securității naționale, apărării, siguranței publice* și pentru prevenirea, investigarea, detectarea și urmărirea penală a infracțiunilor" (sublinierea noastră).

21 În acest sens, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130, punctul 40).

22 Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală [SEC(2005) 1057, COM(2005) 391 final – 2005/0167 (COD), capitolul I, secțiunea 4].

SEC(2005) 1175 [23]. Într-adevăr, aceasta a afirmat în primul document că acesta din urmă „urmărește […] definirea unui set de norme orizontale oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală, *indiferent de motivul caracterului ilegal al șederii sale* (de exemplu expirarea vizei sale sau a permisului de ședere, revocarea sau retragerea permisului său de ședere, o decizie definitivă de respingere a cererii de azil, retragerea statutului de refugiat, admitere ilegală)” [24], în timp ce, în cel de al doilea document, aceasta a precizat că directiva propusă ar trebui să se aplice nu numai în cazul în care resortisanții țărilor terțe s-ar afla în situație de ședere ilegală ca urmare a faptului că nu îndeplinesc condițiile de intrare prevăzute la articolul 5 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen (în prezent, articolul 6 din Codul frontierelor Schengen), ci și atunci când șederea acestora a fost ilegală din alte motive, citând ca exemplu cazul unui resortisant al unei țări terțe care își pierde permisul de ședere și este supus în același timp unei proceduri de returnare *ca urmare a săvârșirii unei infracțiuni grave*.

59. Desigur, Comisia a admis în propunerea menționată că a fost analizată problema dacă și noțiunea de „îndepărtare din motive legate de securitatea națională și ordinea publică” ar fi trebuit să facă obiectul unei armonizări în directiva propusă. Aceasta a admis de asemenea că s-a furnizat un răspuns negativ la această întrebare, ca urmare în special a faptului că o astfel de armonizare nu ar trebui urmărită în cadrul unei directive referitoare la încetarea șederii ilegale și la returnare, ci mai degrabă în cadrul unei directive care reglementează condițiile de intrare și de ședere și referitoare la încetarea prezenței sau șederii legale. Cu toate acestea, Comisia a explicat în continuare că acest lucru nu înseamnă că situația unui resortisant al unei țări terțe a cărui ședere legală s-a încheiat din motive de ordine publică sau de securitate națională nu intră sub incidența directivei propuse. Dimpotrivă, această persoană ar fi devenit astfel un resortisant aflat în situație de ședere ilegală, calificare care presupune aplicarea directivei în cauză, fără a fi necesară o precizare ulterioară în acest sens [25].

60. O evaluare a articolului 3 punctul 6 și a articolului 11 din Directiva 2008/115 dintr-o perspectivă teleologică sugerează, în opinia noastră, că directiva respectivă a fost concepută, în principiu, cu un domeniu de aplicare atât de larg încât nu poate fi limitat la interdicțiile de intrare pentru motivul încălcării normelor în materie de migrație. Într-adevăr, „dimensiunea europeană” pe care interdicția de intrare prevăzută de aceste dispoziții urmărește să o confere efectelor măsurilor naționale de returnare se explică, astfel cum subliniază în mod corect instanța de trimitere, prin scopul acestor dispoziții, care este acela de a preveni imigrația ilegală și de a împiedica resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală să poată eluda, profitând de divergențele normative existente între statele membre, măsurile naționale care pun capăt șederii lor. Or, aceste obiective nu sunt compatibile, în opinia noastră, cu restrângerea cercului de persoane pentru care se poate impune o interdicție de intrare, astfel cum se prevede în manualul privind returnarea.

61. În stadiul actual, este necesar totuși să recunoaștem că cele mai importante îndoieli manifestate de instanța de trimitere par să se refere la întrebarea dacă o interpretare precum cea pe care o propunem în prezentele concluzii este corectă în raport cu dispozițiile din Regulamentul nr. 1987/2006.

62. Într-adevăr, trebuie reamintit faptul că punctul 11 din manualul privind returnarea menționează în mod expres printre interdicțiile de intrare „impuse în scopuri care nu sunt legate de migrație”, care nu intră astfel sub incidența Directivei 2008/115, pe cele adoptate cu privire la resortisanții țărilor terțe care au săvârșit infracțiuni grave sau despre care se poate presupune în mod rezonabil că intenționează să comită o astfel de infracțiune. Acest punct face referire în acest sens la interdicțiile de intrare și de ședere întemeiate pe o amenințare la adresa ordinii publice, siguranței publice sau securității naționale menționate la articolul 24 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1987/2006 coroborat cu articolul 24 alineatul (1) din acest regulament. Adăugăm, la rândul nostru, că articolul 24

23 Commission staff working document – Detailed comments on Proposal for a European Parliament and Council Directive on common standards on procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals [COM(2005) 391 final].

24 Sublinierea noastră.

25 A se vedea secțiunea 3 punctul 12 din propunere.

alineatul (3) din regulamentul menționat reglementează interdicțiile de intrare și de ședere impuse resortisanților țărilor terțe care au făcut obiectul „unei măsuri de îndepărtare, de refuz al intrării sau de expulzare” și care sunt întemeiate pe „nerespectarea reglementărilor naționale privind intrarea sau șederea [acestor resortisanți]”.

63. Astfel, rezultă din articolul 24 din Regulamentul nr. 1987/2006, adoptat înainte de intrarea în vigoare a Directivei 2008/115, că interdicțiile de intrare și de ședere întemeiate pe o amenințare la adresa ordinii publice, siguranței publice sau securității naționale și cele pronunțate cu privire la resortisanții țărilor terțe vizați de o măsură de îndepărtare, de refuz al intrării sau de expulzare sunt definite ca încadrându-se în categorii *distincte*, în sensul că acestea respectă un regim juridic specific fiecăreia dintre ele (obligația de a introduce o semnalare în SIS există numai cu privire la prima categorie). Regulamentul 2018/1861, care se va aplica în locul Regulamentului nr. 1987/2006 începând cu 28 decembrie 2021, reia, la articolul 24 alineatul (1), structura în două categorii și conținutul articolului 24 din Regulamentul nr. 1987/2006 [26], constatând totodată că cea de a doua categorie de interdicții de intrare este armonizată în prezent prin Directiva 2008/115 („interdicți[i] de intrare în conformitate cu procedurile care respectă Directiva [2008/115] în privința unui resortisant al unei țări terțe”) [27].

64. Instanța de trimitere pare să aibă dubii cu privire la aspectul dacă acest lucru ar trebui să conducă la concluzia că *nicio* interdicție de intrare întemeiată pe o amenințare la adresa ordinii publice, siguranței publice sau securității naționale nu se încadrează în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115 și nu face astfel decât obiectul regimului juridic care îi este aplicabil în temeiul dreptului național, astfel cum susține guvernul neerlandez în observațiile sale scrise.

65. Este desigur adevărat că, întrucât Directiva 2008/115 constituie o dezvoltare a acquis-ului Schengen, aceasta trebuie interpretată ținând cont de coerența necesară acestui acquis [28], care include, fără nicio îndoială, dispozițiile Regulamentului nr. 1987/2006. Cu toate acestea, considerăm că interpretarea articolului 24 alineatul (2) din acest regulament avută în vedere la punctul anterior din prezentele concluzii se bazează pe o interpretare eronată a domeniului de aplicare *ratione personae* al acestei dispoziții.

66. Într-adevăr, considerăm că interdicțiile de intrare și de ședere întemeiate pe o amenințare la adresa ordinii publice, siguranței publice sau securității naționale, precum cele prevăzute la articolul 24 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1987/2006, vizează numai resortisanții unor țări terțe aflați *în afara* teritoriului statului membru în cauză la momentul pronunțării lor. Acest lucru explică de ce acestea sunt tratate ca o categorie separată de cele care intră sub incidența Directivei 2008/115: cum s-ar putea avea în vedere inițierea unei proceduri de returnare cu privire la resortisanții în cauză dacă aceștia nu se află în situație de ședere ilegală pe teritoriul statului membru respectiv?

26 Singura modificare substanțială efectuată este extinderea obligației de a introduce o semnalare în SIS în cazurile în care s-a emis o interdicție de intrare în conformitate cu procedurile prevăzute de Directiva 2008/115. A se vedea în special Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen (SIS) în domeniul verificărilor la frontiere, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 515/2014 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1987/2006 [COM(2016) 882 final – 2016/0408 (COD), p. 4]. A se vedea de asemenea nota de subsol 15 din prezentele concluzii.

27 Articolul 24 alineatul (1) din Regulamentul 2018/1861 prevede următoarele: „Statele membre introduc o semnalare privind refuzul intrării și al șederii atunci când este îndeplinită una dintre următoarele condiții: (a) pe baza unei evaluări individuale care include o evaluare a situației personale a resortisantului în cauză al unei țări terțe și a consecințelor refuzului intrării și al șederii acestuia, statul membru a ajuns la concluzia că prezența respectivului resortisant al unei țări terțe pe teritoriul său reprezintă o amenințare pentru ordinea publică sau siguranța publică ori pentru securitatea națională și statul membru, în consecință, a adoptat o decizie administrativă sau hotărâre judecătorească în conformitate cu dreptul său intern de a refuza intrarea și șederea și a emis o semnalare națională privind refuzul intrării și al șederii sau (b) statul membru a emis o interdicție de intrare în conformitate cu procedurile care respectă Directiva [2008/115] în privința unui resortisant al unei țări terțe.”

28 Hotărârea din 26 octombrie 2010, Regatul Unit/Consiliul (C-482/08, EU:C:2010:631, punctul 48).

67. În schimb, articolul 24 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1987/2006 nu vizează, astfel cum susține guvernul neerlandez, interdicții de intrare și de ședere precum cele din litigiul principal, și anume adoptate pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică cu privire la resortisanți care se află *deja* pe teritoriul unui stat membru. Într-adevăr, adoptarea unor astfel de interdicții de intrare și de ședere presupune că acești resortisanți se află într-o situație de ședere ilegală și, în consecință, trebuie să facă obiectul unei decizii de returnare. Prin urmare, acestea sunt interdicții „referitoare la returnare", care sunt reglementate, ca atare, de Directiva 2008/115.

68. Pe scurt, statele membre rămân competente să prevadă interdicții de intrare pentru persoanele care prezintă o amenințare la adresa ordinii publice, siguranței publice sau securității naționale, în special dacă acestea au fost condamnate într-un stat membru pentru o infracțiune care se pedepsește cu închisoarea de cel puțin un an, cu condiția ca ele să locuiască în afara teritoriului statului membru în cauză în momentul pronunțării interdicțiilor menționate. În schimb, statele membre sunt obligate să respecte normele armonizate prevăzute de Directiva 2008/115, începând cu obligația de a adopta o decizie de returnare, atunci când prevăd interdicții de intrare pentru persoanele care constituie o amenințare la adresa ordinii publice, siguranței publice sau securității naționale, în cazul în care persoanele în cauză se află deja pe teritoriul lor [29]. Această directivă se aplică cu excepția situației în care, în cazul în care amenințările sau pericolele pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională ar proveni din faptul că persoanele în cauză au făcut obiectul unei sancțiuni penale grave sau al unor proceduri de extrădare, statul membru în cauză a utilizat posibilitatea care îi este conferită de articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115 [30].

69. În consecință, legătura cu necesitatea returnării resortisanților țărilor terțe în cauză este cea care distinge interdicțiile de intrare care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115 de cele bazate exclusiv pe dreptul național, iar nu motivele adoptării acestor interdicții. În observațiile sale scrise, însăși Comisia admite că punctul 11 din manualul privind returnarea poate genera confuzie în măsura în care face referire la interdicțiile de intrare pronunțate „în scopuri care nu sunt legate de migrație", în loc să utilizeze expresia corectă a interdicțiilor de intrare „care nu sunt legate de returnare".

70. Având în vedere cele menționate anterior, propunem Curții să răspundă la prima întrebare preliminară în sensul că o interdicție de intrare și de ședere impusă unui resortisant al unei țări terțe în același timp cu un ordin de expulzare adoptat în temeiul unei condamnări penale anterioare intră în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115.

3. Cu privire la cea de a doua întrebare

71. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească în esență dacă Directiva 2008/115 se opune menținerii în vigoare a unei interdicții de intrare și de ședere impuse unui resortisant al unei țări terțe în același timp cu un ordin de expulzare devenit definitiv, adoptat în temeiul unei condamnări penale anterioare, în cazul în care decizia de returnare a fost retrasă.

29 Distincția dintre aceste două categorii de interdicții de intrare poate fi ilustrată printr-o trimitere la ordinea juridică franceză, în special la code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Codul privind intrarea și șederea străinilor și dreptul de azil). Prima categorie, denumită „interdicție administrativă de intrare pe teritoriu", este prevăzută în articolul L214-2 din acest cod, potrivit căruia „[orice resortisant al unei țări terțe] poate, atât timp cât nu are reședința obișnuită în Franța și *nu se află* pe teritoriul național, să facă obiectul unei interdicții administrative de intrare pe teritoriu atunci când prezența sa în Franța ar constitui o amenințare gravă pentru ordinea publică, siguranța internă sau relațiile internaționale ale Franței" (sublinierea noastră). A doua categorie, denumită „interdicție de întoarcere pe teritoriul francez", este prevăzută în articolul L511-1 din codul menționat, potrivit căruia „[a]utoritatea administrativă poate obliga un străin care nu este resortisant al un stat membru al Uniunii Europene să părăsească teritoriul francez [...] atunci când acesta se află în unul dintre următoarele cazuri: [...] 7. Dacă comportamentul străinului care nu are reședința obișnuită în Franța de mai mult de trei luni constituie o amenințare pentru ordinea publică".

30 Cu titlu de exemplu, Republica Franceză a recurs la această opțiune în ceea ce privește „interdicția de intrare pe teritoriul francez", prevăzută la articolul L541-1 din Codul privind intrarea și șederea cetățenilor străini și dreptul de azil, și anume o sentință care poate fi pronunțată de autoritatea judiciară împotriva unui străin vinovat de săvârșirea unei infracțiuni și reglementată de dispozițiile articolelor 131-30, 131-30-1 și 131-30-2 din Codul penal francez.

72. Această întrebare își are originea în particularitățile legislației germane, astfel cum rezultă din descrierea cadrului juridic național în decizia de trimitere, care poate fi rezumată după cum urmează: (i) măsura de expulzare nu constituie o „decizie de returnare” în sensul Directivei 2008/115, această calificare fiind recunoscută pentru ordinul de a părăsi teritoriul german sub sancțiunea îndepărtării; (ii) orice măsură de expulzare are ca efect ilegalitatea ședерii resortisantului străin și supunerea acestuia astfel la obligația abstractă de a părăsi teritoriul german și (iii) interdicția de intrare și ședere este legată, *ipso iure*, nu numai de orice ordin de părăsire a teritoriului sub sancțiunea îndepărtării, ci și de orice măsură de expulzare. Astfel de elemente determină instanța de trimitere să ridice problema dacă interdicția de intrare trebuie să aibă aceeași soartă juridică ca decizia de returnare și, prin urmare, nu poate rămâne în vigoare după retragerea acesteia din urmă.

73. După ce a arătat că formularea articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115, potrivit căruia deciziile de returnare trebuie (primul paragraf) sau pot (al doilea paragraf) să fie „însoțite” de o interdicție de intrare, nu permite să se răspundă la această întrebare, instanța de trimitere explică că faptul că articolul 3 punctul 6 din această directivă definește interdicția de intrare drept o decizie sau un act de natură administrativă sau judiciară care „însoțește o decizie de returnare” nu implică în mod necesar, în opinia sa, că retragerea deciziei de returnare lipsește de orice temei interdicția de intrare care o însoțește. În această privință, aceasta se întreabă dacă legătura temporală dintre aceste două acte are ca rezultat și o legătură substanțială din perspectiva respectivei directive, ceea ce ar permite în schimb o interpretare conform căreia interdicția de intrare devine ilegală odată ce a fost retrasă decizia de returnare.

74. Considerăm necesar să facem o precizare pentru a asigura o interpretare coerentă a articolului 3 punctul 6 și a articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115. Nu considerăm că sintagma „care însoțește o decizie de returnare” are scopul de a exprima o legătură temporală sau chiar simultaneitatea între cele două acte în cauză, astfel cum pare să considere de la sine înțeles instanța de trimitere. În această privință, trebuie arătat într-adevăr că, în conformitate cu articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2008/115, una dintre cele două ipoteze în care statele membre sunt obligate să adopte o interdicție de intrare este realizată atunci când obligația de returnare nu a fost îndeplinită în termenul acordat în decizia de returnare pentru plecarea voluntară [litera (b)]. Or, întrucât interdicția de intrare ar fi impusă, într-un astfel de caz, într-o etapă *ulterioară* în raport cu decizia de returnare, necesitatea unei legături de simultaneitate între aceste două acte nu își poate găsi locul, în opinia noastră, în definiția interdicției de intrare.

75. Această constatare ar putea sugera că formularea unei astfel de definiții este stângace și că, prin utilizarea verbului „a însoți”, legiuitorul Uniunii a dorit să impună necesitatea unui tip diferit de legătură între interdicțiile de intrare care intră sub incidența Directivei 2008/115 și deciziile de returnare, în special o legătură substanțială care implică, ca atare, ca interdicția de intrare să nu poată fi menținută în vigoare după retragerea deciziei de returnare.

76. O astfel de ipoteză este susținută, în opinia noastră, de hotărârea pronunțată de Curte în cauza Ouhrami [31]. În contextul răspunsului său referitor la interpretarea articolului 11 alineatul (2) din Directiva 2008/115 și în special la momentul de la care se calculează durata unei interdicții de intrare, Curtea a indicat astfel că articolul 3 punctul 6 și articolul 11 alineatul (1) coroborate cu articolul 3 alineatul (4) din Directiva 2008/115, trebuie interpretate în sensul că interdicția de intrare „este menită *să completeze* o decizie de returnare, interzicând persoanei în cauză, pentru o perioadă determinată după […] plecarea sa de pe teritoriul statelor membre, să intre din nou pe acest teritoriu și să locuiască acolo în continuare” [32], pentru a concluziona că, „[p]entru ca o asemenea interdicție să producă efecte, *trebuie*, așadar, ca persoana în cauză să fi părăsit în prealabil teritoriul respectiv” [33]. Or, considerăm că pe plan textual termenii utilizați de Curte implică calificarea acestei decizii de returnare

31 Hotărârea din 26 iulie 2017 (C-225/16, EU:C:2017:590).

32 Hotărârea din 26 iulie 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punctul 45). Sublinierea noastră.

33 Hotărârea din 26 iulie 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punctul 45). Sublinierea noastră.

drept o *condiție prealabilă necesară* pentru validitatea interdicției de intrare. În orice caz, considerăm că această concluzie rezultă din explicațiile pe care Curtea le consacră ulterior interpretării sistematice a dispoziției în cauză, potrivit cărora Directiva 2008/115 stabilește o *distincție clară* între etapa procedurii desfășurată până la executarea voluntară sau forțată a obligației de returnare, pe parcursul căreia șederea ilegală a persoanei în cauză este guvernată de decizia de returnare, și etapa următoare, pe parcursul căreia interdicția de intrare își produce efectele juridice, care se materializează prin interdicția de intrare pe teritoriul statelor membre și de ședere pe acest teritoriu ca urmare a unei noi intrări ilegale [34].

77. Cu toate acestea, trebuie constatat că observațiile scrise ale guvernului german susțin o interpretare ușor diferită a acestei hotărâri. Potrivit acestui guvern, deși interdicția de intrare își produce efectele juridice de la executarea obligației de părăsire a teritoriului rezultată din șederea ilegală a resortisantului unei țări terțe, totuși decizia de returnare, astfel cum este prevăzută la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115, nu este neapărat cea care stabilește această obligație. Departe de a fi în mod sistematic un element constitutiv al caracterului ilegal al ședерii, decizia de returnare s-ar limita de fapt, potrivit guvernului menționat, la constatarea unei astfel de ilegalități.

78. Chiar dacă ilegalitatea ședерii nu trebuie neapărat formalizată printr-o decizie de returnare, o măsură de interzicere a intrării ar rămâne posibilă, potrivit guvernului german, chiar și în cazul retragerii acestei decizii, întrucât interdicția de intrare și-ar produce efectele juridice specifice în cazul în care resortisantul unei țări terțe s-ar conforma obligației care îi revine în temeiul articolului 50 din AufenthG, prin părăsirea voluntară a teritoriului german.

79. Nu putem fi de acord cu acest argument. Într-adevăr, această interpretare nu ar fi conformă nici cu logica, nici cu spiritul Directivei 2008/115.

80. În ceea ce privește logica acesteia, directiva lasă în mod cert statelor membre libertatea de a prevedea că o măsură de expulzare face ca șederea unui resortisant al unei țări terțe să fie ilegală și acest resortisant este supus astfel unei obligații juridice generice și abstracte de a părăsi teritoriul statului membru în cauză, precum cea rezultată din articolul 50 din AufenthG. Cu toate acestea, odată stabilită natura ilegală a ședерii, directiva respectivă nu permite statului membru în cauză să tolereze prezența acestui resortisant așteptând ca el să decidă să părăsească din propria voință teritoriul național. Dimpotrivă, statul respectiv este obligat să adreseze resortisantului respectiv o decizie de returnare, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din aceeași directivă [35], cu excepția cazului în care decide să regularizeze șederea persoanei în cauză acordându-i permisul de ședere sau orice altă autorizație care conferă un drept de ședere, în temeiul articolului 6 alineatul (4) din directiva menționată [36]. Nu există nicio excepție de la obligația statelor membre de a iniția o procedură de returnare dacă acestea nu acordă un permis de ședere. Astfel, această obligație revine statelor membre indiferent dacă, într-un anumit caz, decizia de returnare este un element constitutiv al caracterului ilegal al ședерii sau are o valoare pur declarativă.

34 Hotărârea din 26 iulie 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punctele 46-49). Mai recent, Curtea s-a bazat pe acest raționament în Hotărârea din 17 septembrie 2020, JZ (Pedeapsă cu închisoarea în cazul unei interdicții de intrare) (C-806/18, EU:C:2020:724, punctele 32-34).

35 A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Celaj (C-290/14, EU:C:2015:285, punctul 50), potrivit cărora „[o]bligațiile care revin statelor membre în temeiul articolului 6 și următoarele din Directiva 2008/115 au un caracter permanent și continuu și se aplică fără întrerupere, în sensul că iau naștere *în mod automat* de îndată ce sunt îndeplinite condițiile prevăzute la respectivele articole” (sublinierea noastră).

36 A se vedea răspunsul Comisiei la întrebarea parlamentară nr. P-1687/10 (JO 2011, C 138 E, p. 1), care precizează, în ceea ce privește obligația impusă astfel statelor membre, precum Regatul Spaniei, după cum urmează: „It implies that Spanish authorities are not free any more – once they become aware of the presence of an illegally staying third-country national on their territory – to tolerate this situation without either initiating return procedures or launching procedures for granting a right to stay” („Aceasta implică faptul că autoritățile spaniole nu mai au libertatea, odată ce au luat cunoștință de prezența resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor, să tolereze această situație fără a iniția o procedură de returnare sau a demara procedurile de acordare a dreptului de ședere”) (traducere liberă).

81. În ceea ce privește spiritul Directivei 2008/115, obligația prevăzută la articolul 6 alineatul (1) din aceasta urmărește, astfel cum explică Comisia în manualul privind returnarea, reducerea „zonelor gri” (de imigrație ilegală), prevenirea exploatării persoanelor aflate în situație de ședere ilegală și îmbunătățirea siguranței juridice pentru toate persoanele în cauză [37]. Or, o interpretare precum cea avută în vedere de guvernul german – potrivit căreia intrarea în vigoare a oricărei interdicții de intrare nu impune neapărat ca persoana în cauză să fi părăsit teritoriul național ca urmare a adoptării în ceea ce o privește a unui ordin de returnare, în măsura în care ar fi suficient să fi procedat astfel pentru a respecta o obligație generică și abstractă prevăzută de legislația națională – ar încălca în mod flagrant, în opinia noastră, aceste obiective. Într-adevăr, „zonele gri” menționate de Comisie nu pot fi reduse în mod eficient prin intermediul unei astfel de obligații, întrucât, spre deosebire de obligația de returnare prevăzută în decizia omonimă, aceasta nu include în mod necesar nici termenul în care persoana în cauză este obligată să părăsească în mod voluntar teritoriul statului membru în cauză, nici executarea silită a acestei obligații în cazul în care persoana respectivă nu a făcut acest lucru.

82. Dacă o interdicție de intrare care intră sub incidența Directivei 2008/115 își poate produce efectele juridice specifice numai ca urmare a executării, voluntare sau silite, a deciziei de returnare, este de la sine înțeles că nu poate fi menținută în vigoare după retragerea acesteia din urmă.

83. Considerăm că teza formulată în prezentele concluzii, potrivit căreia această interdicție de intrare constituie un instrument care este în mod necesar accesoriu deciziei de returnare [38], este reflectată de altfel în mod evident de obiectivele care stau la baza introducerii interdicției de intrare în cadrul directivei în cauză. S-a reamintit deja în mod repetat în prezentele concluzii că, prin excluderea oricărei intrări și a oricărui drept de ședere pe teritoriul tuturor statelor membre, interdicția de intrare urmărește să confere „o dimensiune europeană efectelor măsurilor naționale de returnare” [39]. Trebuie adăugat, astfel cum prevede în esență punctul 11 din manualul privind returnarea, că interdicția de intrare are ca scop promovarea credibilității procedurii de returnare prin informarea celor care au fost expulzați pentru încălcarea normelor privind migrația în statele membre că nu li se va permite reintrarea în niciun stat membru pentru o perioadă determinată. Aceste scopuri nu lasă nicio îndoială, în opinia noastră, cu privire la faptul că orice interdicție de intrare care intră sub incidența Directivei 2008/115 nu poate fi în niciun caz adoptată în absența unei decizii de returnare sau menținută în cazul retragerii acesteia din urmă.

84. În sfârșit, nu vedem cum ar putea modifica această concluzie împrejurarea, menționată de instanța de trimitere, că ordinul de expulzare adoptat anterior deciziei de returnare a devenit definitiv. Dimpotrivă, faptul că, având în vedere această împrejurare, lipsește numai o decizie administrativă pentru a obține executarea silită a obligației de părăsire a teritoriului a reclamantului din litigiul principal, precum cea prevăzută la articolul 50 din AufenthG, nu face decât să evidențieze faptul că decizia de returnare nu mai există din punct de vedere juridic, astfel încât interdicția de intrare care rezultă din aceasta este lipsită de orice temei.

85. În această etapă, ne-am putea întreba totuși dacă retragerea deciziei de returnare are efectul că interdicția de intrare care a însoțit-o inițial devine o „interdicție care nu are legătură cu returnarea” și nu se încadrează astfel în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115, chestiune care a făcut obiectul unei întrebări cu solicitare de răspuns scris din partea părților în cadrul prezentei proceduri.

37 A se vedea manualul privind returnarea, punctul 5, p. 100. A se vedea de asemenea răspunsul Comisiei la întrebarea parlamentară nr. P-1687/10 (JO 2011, C 138 E, p. 1), potrivit căruia „[t]he obligation on Member States to either initiate return procedures or to grant a right to stay has been proposed by the Commission and was adopted by the European Parliament and Council in order to reduce «grey areas», to prevent exploitation of illegally staying persons and to improve legal certainty for all involved”.

38 A se vedea de asemenea Martucci, F., „La directive «retour»: la politique européenne d'immigration face à ses paradoxes”, *Revue trimestrielle de droit de l'Union européenne*, 2009, p. 50, care definește interdicția de intrare în temeiul articolului 11 din Directiva 2008/115 drept „accesoriul returnării”.

39 Directiva 2008/115, considerentul (14).

86. În această privință, mărturisim că împărtășim opinia negativă exprimată de Comisie. Astfel cum amintește acesta, interdicția de intrare și de ședere, care însoțea inițial decizia de returnare în litigiul principal, intră sub incidența Directivei 2008/115 în măsura în care a fost pronunțată cu privire la un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală, tocmai ca urmare a situației de ședere ilegală a acestuia. Întrucât simpla retragere a unei astfel de decizii nu are nicio incidență asupra acestor elemente, este clar, în opinia noastră, că această retragere nu poate conduce, în absența unei noi măsuri a autorităților naționale, la modificarea calificării juridice a respectivei interdicții de intrare și de ședere. Într-adevăr, spre deosebire de interdicțiile de intrare adoptate în temeiul articolului 11 din Directiva 2008/115, interdicțiile de intrare naționale au condiții de aplicare care nu includ caracterul ilegal al șederii [40]. În această privință, autoritățile germane au întotdeauna posibilitatea de a adopta un act administrativ care să conțină o interdicție națională de intrare dacă sunt îndeplinite condițiile pentru aplicarea unei astfel de interdicții care nu au legătură cu returnarea.

87. Se impune o ultimă remarcă. Suntem conștienți că îngrijorarea care a condus autoritățile germane la retragerea deciziei de returnare, lăsând intactă interdicția de intrare și de ședere, a fost aceea de a împiedica reclamantul din litigiul principal să își consolideze dreptul de ședere în Germania [41]. Cu toate acestea, observăm, la fel ca guvernul neerlandez și Comisia, că Directiva 2008/115 oferă statelor membre un mijloc legal care le permite să facă față unor astfel de situații, și anume cel indicat la articolul 9 alineatul (1) litera (a) din acea directivă, care prevede că statele membre trebuie să amâne îndepărtarea în cazul în care aceasta ar fi contrară principiului nereturnării, furnizând persoanelor în cauză o confirmare scrisă a situației lor, în conformitate cu considerentul (12) al directivei menționate [42]. Această cale permite autorităților naționale să se asigure că decizia de returnare este pur și simplu suspendată și să evite astfel orice îndoieli cu privire la legalitatea menținerii în vigoare a interdicției de intrare care o însoțește. În măsura în care îndepărtarea reclamantului din litigiul principal pare să fi fost suspendată în temeiul statutului de toleranță prevăzut la articolul 60a din AufenthG, ne punem întrebarea dacă autoritățile germane au recurs la o astfel de posibilitate.

88. Având în vedere cele menționate anterior, propunem Curții să răspundă la cea de a doua întrebare preliminară în sensul că Directiva 2008/115 se opune menținerii în vigoare a unei interdicții de intrare și de ședere impuse unui resortisant al unei țări terțe în același timp cu un ordin de expulzare adoptat în temeiul unei condamnări penale anterioare, în cazul în care decizia de returnare a fost retrasă. Acest lucru este valabil și în cazul în care acest ordin de expulzare a devenit definitiv.

V. Concluzie

89. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) după cum urmează:

1) O interdicție de intrare și de ședere impusă unui resortisant al unei țări terțe în același timp cu un ordin de expulzare adoptat în temeiul unei condamnări penale anterioare se încadrează în domeniul de aplicare al 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.

40 A se vedea punctul 68 din prezentele concluzii.

41 A se vedea punctul 25 din prezentele concluzii.

42 În conformitate cu considerentul (12) al Directivei 2008/115: „[…] Pentru a putea demonstra situația specială în care se află în cazul unor verificări sau controale administrative, [resortisanților unor țări terțe aflați în situație de ședere ilegală care nu pot fi supuși încă unei proceduri de îndepărtare] ar trebui să li se furnizeze o confirmare scrisă a situației lor […]”.

2) Directiva 2008/115 se opune menținerii în vigoare a unei interdicții de intrare și de ședere impuse unui resortisant al unei țări terțe în același timp cu un ordin de expulzare adoptat în temeiul unei condamnări penale anterioare, în cazul în care decizia de returnare a fost retrasă. Acest lucru este valabil și în cazul în care acest ordin de expulzare a devenit definitiv.