



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL JEAN RICHARD DE LA TOUR
prezentate la 4 iunie 2026¹

Cauza C-182/26 PPU [Hardeker]ⁱ

DL
împotriva
Minister van Asiel en Migratie

[cerere de decizie preliminară formulată de rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem
(Tribunalul din Haga, sediul din Haarlem, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Procedură preliminară de urgență – Politica privind imigrarea –
Returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală într-un stat membru –
Directiva 2008/115/CE – Executarea unei decizii de returnare – Decizie de returnare care
desemnează mai multe țări de destinație – Articolul 5 – Principiul nereturnării –
Articolul 15 – Luarea în custodie publică în scopul îndepărtării – Controlul respectării
condițiilor de legalitate a acestei luări în custodie publică”

I. Introducere

1. Din articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115/CE reiese că², în principiu, odată stabilit caracterul ilegal al șederii unui resortisant al unei țări terțe, acesta trebuie să facă obiectul unei decizii de returnare. Conform jurisprudenței constante a Curții, această decizie trebuie nu numai să declare sau să stabilească șederea resortisantului în cauză al unei țări terțe ca fiind ilegală și să îi impună sau să stabilească obligația de returnare, astfel cum prevede în mod expres articolul 3 punctul 4 din directiva menționată, ci și să identifice țara terță în care acesta trebuie să se întoarcă în mod voluntar sau să fie îndepărtat, cu alte cuvinte țara de destinație³.

¹ Limba originală: franceza.

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

² Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2008, L 348, p. 98).

³ A se vedea în această privință printre altele Hotărârea din 17 octombrie 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, punctul 34 și jurisprudența citată).

2. Articolul 5 din Directiva 2008/115 impune la rândul său statelor membre să respecte, în toate stadiile procedurii de returnare, principiul nereturnării, garantat, ca drept fundamental, la articolul 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁴ coroborat cu articolul 33 din Convenția privind statutul refugiaților⁵, astfel cum a fost completată prin Protocolul privind statutul refugiaților⁶, precum și la articolul 19 alineatul (2) din cartă⁷.

3. Aceste două obligații sunt intrinsec legate, în sensul că respectarea principiului nereturnării trebuie apreciată în raport cu țara către care se intenționează să se dispună returnarea persoanei în cauză⁸, și anume în raport cu țara de destinație indicată în decizia de returnare.

4. În acest context, se ridică problema modului în care trebuie să se aprecieze dacă principiul nereturnării este respectat atunci când decizia de returnare menționează mai multe țări de destinație. Ar fi posibilă în special abținerea de la efectuarea acestei aprecieri până la stabilirea țării terțe în care persoana în cauză va fi efectiv îndepărtată (denumită în continuare „țara de destinație definitivă”)?

5. Acestea sunt în esență întrebările pe care le adresează Curții, în prezenta cauză, rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Tribunalul din Haga, sediul din Haarlem, Țările de Jos), sesizat cu o cale de atac împotriva luării în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe vizat de o decizie de returnare care desemnează trei țări de destinație.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

6. Articolul 3 din Directiva 2008/115 are următorul cuprins:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

3. «returnare» înseamnă procesul de întoarcere a unui resortisant al unei țări terțe – fie prin respectarea voluntară a unei obligații de returnare, fie prin aplicarea forțată a acesteia – în:

- țara de origine, sau
- o țară de tranzit în conformitate cu acordurile comunitare sau bilaterale de readmisie sau alte acorduri, sau
- o altă țară terță, în care resortisantul în cauză al unei țări terțe decide în mod voluntar să se întoarcă și în care acesta va fi acceptat;

⁴ Denumită în continuare „carta”.

⁵ Semnată la Geneva la 28 iulie 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954)] și intrată în vigoare la 22 aprilie 1954.

⁶ Încheiat la New York la 31 ianuarie 1967 și intrat în vigoare la 4 octombrie 1967.

⁷ A se vedea Hotărârea din 22 noiembrie 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Îndepărtare – Cannabis medicinal) (C-69/21, EU:C:2022:913, punctul 55).

⁸ A se vedea Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, denumită în continuare „Hotărârea FMS”, EU:C:2020:367, punctul 119).

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;

5. «îndepărtare» înseamnă executarea obligației de returnare, respectiv transportul fizic în afara statului membru;

[...]”

7. Articolul 5 din această directivă, intitulat „Principiul nereturnării, interesul superior al copilului, viața de familie și starea de sănătate”, prevede:

„La punerea în aplicare a prezentei directive, statele membre [...] respectă principiul nereturnării.”

8. Articolul 6 din directiva menționată, intitulat „Decizia de returnare”, prevede la alineatul (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).”

9. Articolul 15 din aceeași directivă, intitulat „Luarea în custodie publică”, prevede la alineatele (1)-(5):

„(1) Cu excepția cazului în care se pot aplica în mod eficient alte măsuri suficiente, dar mai puțin coercitive într-un caz concret, statele membre pot ține în custodie publică un resortisant al unei țări terțe care face obiectul unor proceduri de returnare doar în vederea pregătirii procesului de returnare și/sau în vederea desfășurării procesului de îndepărtare, în special în cazul în care:

(a) există riscul de sustragere sau

(b) resortisantul în cauză al unei țări terțe evită sau împiedică pregătirea returnării sau procesul de îndepărtare.

Orice măsură de luare în custodie publică este pentru o perioadă cât mai scurtă cu putință și se menține numai pe durata desfășurării și executării, în mod adecvat, a dispozițiilor de îndepărtare.

(2) Autoritățile administrative sau judiciare dispun măsurile de luare în custodie publică.

Luarea în custodie publică se ordonă în scris, menționându-se motivele de fapt și de drept.

Atunci când luarea în custodie publică a fost dispusă de autoritățile administrative, statele membre:

(a) fie asigură un control judiciar rapid al legalității luării în custodie publică, asupra căreia se pronunță într-un termen cât mai scurt de la începerea luării în custodie publică,

- (b) fie acordă resortisantului în cauză al unei țări terțe dreptul de a intenta o acțiune în justiție în virtutea căreia legalitatea măsurii de luare în custodie publică face obiectul unui control judiciar rapid inițiat cât mai rapid posibil de la inițierea procedurilor pertinente. În acest caz, statele membre informează imediat resortisanții în cauză ai țărilor terțe asupra posibilității intentării unei astfel de acțiuni.

Resortisantul în cauză al unei țări terțe este eliberat imediat în cazul în care luarea în custodie publică nu este legală.

- (3) În toate cazurile, luarea în custodie publică face obiectul unor revizuri la intervale rezonabile de timp, fie la cererea resortisantului în cauză al unei țări terțe, fie din oficiu. În cazul unor perioade prelungite de luare în custodie publică, revizuirile fac obiectul controlului judiciar.

- (4) În cazul în care există indicii conform cărora nu mai există posibilitatea rezonabilă a îndepărtării din motive legale sau de altă natură sau există indicii privind încetarea condițiilor stabilite la alineatul (1), luarea în custodie publică nu mai este justificată și persoana în cauză este eliberată imediat.

- (5) Luarea în custodie publică se menține pe toată durata în care se îndeplinesc condițiile stabilite la alineatul (1) și în măsura în care este necesar pentru a asigura punerea în aplicare cu succes a măsurii de îndepărtare. Fiecare stat membru stabilește o perioadă limitată de custodie publică, care nu poate depăși șase luni.”

B. Dreptul neerlandez

10. Articolul 59 alineatul 1 litera a) din Vreemdelingenwet 2000 (Legea din 2000 privind străinii)⁹ din 23 noiembrie 2000, în versiunea aplicabilă litigiului principal, prevede:

„În cazul în care interesul ordinii publice sau al securității naționale impune acest lucru, [Minister van Asiel en Migratie (ministrul pentru azil și migrație, Țările de Jos) (denumit în continuare «ministrul»)] poate lua în custodie publică, în vederea îndepărtării sale, resortisantul străin care [...] nu se află în situație de ședere legală.”

III. Situația de fapt din litigiul principal și întrebările preliminare

11. În cursul anilor 2019-2025, DL, resortisant al unei țări terțe, a depus cereri de azil în diferite state membre.

12. La 27 ianuarie 2026, acesta a fost transferat în Țările de Jos. Fiind audiat în acea zi în cadrul unei ședințe care a precedat impunerea unei măsuri de luare în custodie publică, DL a arătat că avea două cetățenii, mama sa fiind marocană, iar tatăl său algerian, dar că nu deținea documente care să ateste acest lucru. Acesta a menționat de asemenea că s-a născut la Tanger (Maroc) și că mama sa are reședința în Maroc, iar tatăl său în Algeria.

13. La 3 februarie 2026, DL și-a retras cererea de azil. În acea zi, în cursul audierii care a precedat impunerea unei noi măsuri de luare în custodie publică, după ce a fost informat cu privire la obligația sa de a părăsi teritoriul Țărilor de Jos și pe cel al Uniunii Europene și de a se întoarce în

⁹ Stb. 2000, nr. 495.

Maroc sau în Algeria, DL a declarat că venea din Libia, dar că nu putea dovedi acest lucru din cauza războiului. El a adăugat că nu avea nicio legătură cu Marocul și nici cu Algeria, că avea probleme familiale în Maroc și că întoarcerea sa în Libia nu era posibilă din cauza războiului.

14. La 3 februarie 2026, ministrul a adoptat o decizie de returnare în privința lui DL. Prin această decizie, pe de o parte, lui DL i s-a refuzat acordarea unui termen pentru plecarea voluntară și, pe de altă parte, au fost desemnate trei țări de destinație: Maroc, Algeria și Libia. DL nu a formulat o cale de atac împotriva deciziei menționate.

15. În aceeași zi, ministrul a adoptat decizia prin care DL a fost luat în custodie publică în vederea pregătirii returnării sale într-una dintre țările de destinație menționate în decizia de returnare și a desfășurării procedurii de îndepărtare.

16. DL a contestat această din urmă decizie la instanța de trimitere. Acesta reproșează ministrului că nu a apreciat, în decizia de returnare și la momentul impunerii măsurii de luare în custodie publică, dacă principiul nereturnării se opune îndepărtării persoanei în cauză (denumită în continuare „aprecierea în raport cu principiul nereturnării”). El susține că decizia de returnare nu este, așadar, legală și că, prin urmare, măsura de luare în custodie publică nu putea fi impusă în mod legal.

17. Ministrul răspunde că aprecierea legalității deciziei de returnare nu a avut loc întrucât nu a fost introdusă o cale de atac împotriva acesteia. El arată că comportamentul reclamantului este motivul pentru care nu este clar în care dintre cele trei țări de destinație menționate ar trebui să se întoarcă acesta. Potrivit ministrului, ar fi excesiv să se efectueze o apreciere teoretică în raport cu principiul nereturnării pentru una sau mai multe dintre aceste trei țări. El susține că abia din momentul în care țara de destinație în care trebuie să fie îndepărtat reclamantul va fi clar identificată – de exemplu pentru că autoritățile respectivei țări îi eliberează un permis de liberă trecere – va fi posibil să se efectueze o apreciere în raport cu principiul nereturnării în cadrul luării în custodie publică.

18. Instanța de trimitere arată că, prin desemnarea în decizia de returnare a trei țări terțe ca țară de destinație, ministrul s-a conformat hotărârii 202201422/1/V2 a Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) din 8 mai 2024, potrivit căreia decizia respectivă trebuie să menționeze țara de destinație și în situația în care resortisantul în cauză al unei țări terțe nu și-a dovedit în mod credibil cetățenia și originea. Potrivit hotărârii menționate, într-un asemenea caz nu ar fi posibil să se aprecieze, în acest stadiu, dacă principiul nereturnării este respectat și este posibil să se renunțe la aprecierea respectivă atât timp cât autoritățile nu dispun de informații suplimentare privind cetățenia și originea persoanei în cauză.

19. În acest context, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la momentul în care autoritățile trebuie să aprecieze legalitatea deciziei de returnare în raport cu principiul nereturnării în situația în care, din cauza comportamentului resortisantului în cauză al unei țări terțe, țara de destinație în care va trebui să fie îndepărtat nu este clar identificată. Este vorba despre momentul adoptării deciziei de returnare, momentul impunerii măsurii de luare în custodie publică sau momentul în care țara de destinație în care ar trebui îndepărtat este clar identificată? În plus, aceasta dorește să afle cum ar trebui efectuată această apreciere într-o asemenea situație. Pe de altă parte, ea ridică problema competenței sale de a controla lipsa unei astfel de aprecieri în stadiul adoptării deciziei de returnare.

20. În aceste condiții, rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Tribunalul din Haga, sediul din Haarlem) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Într-o situație precum cea de față, în care decizia de returnare menționează trei posibile [țări de destinație], iar în momentul adoptării deciziei de returnare era (încă) neclar în care stat se va întoarce străinul, trebuie efectuată o apreciere în raport cu principiul nereturnării în momentul adoptării deciziei de returnare? Judecătorul însărcinat cu luarea în custodie publică poate să evalueze din oficiu acest aspect ca o cerință specifică a deciziei de returnare, chiar dacă nu i s-a înaintat nicio cale de atac împotriva respectivei decizii de returnare?
- a) În cazul unui răspuns afirmativ, aprecierea în raport cu principiul nereturnării trebuie să privească toate [țările de destinație] menționate în decizia de returnare? Aprecierea în raport cu principiul nereturnării trebuie efectuată ca și cum străinul ar avea cetățenia și originea [țărilor de destinație] menționate sau este suficientă o apreciere bazată exclusiv pe situația generală din țările respective, eventual în combinație cu informațiile cunoscute despre străin, cum ar fi religia sau categoria de populație din care face parte? Se poate face o distincție între aprecierea pe care organul administrativ trebuie să o facă în situația respectivă și aprecierea pe care trebuie să o facă judecătorul și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce mod?
- b) Ce rol joacă în acest context faptul că străinul cooperează sau nu la determinarea [unei țări de destinație]?
- 2) Într-o situație precum cea de față, în care decizia de returnare menționează trei posibile [țări de destinație], iar în momentul luării în custodie publică era (încă) neclar în ce țară trebuie să se întoarcă străinul, trebuie efectuată o apreciere în raport cu principiul nereturnării la momentul impunerii măsurii de luare în custodie publică, deși luarea în custodie publică are ca scop facilitarea returnării respectivului străin, între altele prin menținerea disponibilității acestuia pentru determinarea cetățeniei sau a originii sale și, prin urmare, a țării în care străinul trebuie să se întoarcă? În cazul unui răspuns afirmativ, aprecierea în raport cu principiul nereturnării trebuie să privească toate [țările de destinație] menționate în decizia de returnare?
- a) Ce rol joacă în acest context faptul că străinul cooperează sau nu la determinarea [unei țări de destinație]?
- 3) În cazul unor răspunsuri negative la prima și la a doua întrebare, efectuarea unei aprecieri în raport cu principiul nereturnării se poate amâna, într-o situație precum cea de față, până când este clar care este țara în care străinul trebuie să se întoarcă, de exemplu atunci când cetățenia sa a fost confirmată de autoritățile statului respectiv sau atunci când străinul însuși a făcut dovada cetățeniei sale?”

21. Instanța de trimitere a solicitat ca prezenta trimitere să fie judecată potrivit procedurii preliminare de urgență prevăzute la articolul 107 din Regulamentul de procedură al Curții.

22. Prin decizia din 23 martie 2026, Camera a patra a admis această cerere.

23. Guvernul neerlandez și Comisia Europeană au depus observații scrise și au participat la ședința care a avut loc la 7 mai 2026, în cadrul căreia au răspuns la întrebările cu solicitare de răspuns oral adresate de Curte.

IV. Analiză

A. *Observații introductive*

24. Instanța de trimitere nu a indicat în întrebările sale dispozițiile de drept al Uniunii a căror interpretare o solicită. Totuși, ținând seama de obiectul întrebărilor preliminare și de motivarea lor, considerăm că nu se poate pune la îndoială că acestea vizează interpretarea articolelor 5 și 15 din Directiva 2008/115 coroborate cu articolul 6, cu articolul 19 alineatul (2) și cu articolul 47 din cartă.

25. Aceste întrebări se înscriu în continuarea problematicii care a făcut deja obiectul jurisprudenței Curții referitoare la întinderea competențelor instanței chemate să controleze luarea sau menținerea în custodie publică a resortisantului unei țări terțe vizat de o decizie de returnare, având în vedere obligația de a se asigura, în cursul procedurii de returnare, respectarea principiului nereturnării.

26. În special, în Hotărârea din 4 septembrie 2025, Adrar¹⁰, Curtea a statuat că autoritatea judiciară chemată să verifice luarea sau menținerea în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală trebuie să se asigure, dacă este cazul, din oficiu, că principiul nereturnării nu se opune îndepărtării acestui resortisant. În ipoteza în care ar trebui să concluzioneze că principiul nereturnării se opune îndepărtării, ea ar fi obligată, în conformitate cu articolul 15 alineatul (2) al patrulea paragraf și alineatul (4) din Directiva 2008/115, să elibereze imediat resortisantul menționat¹¹.

27. Prin intermediul întrebărilor formulate, instanța de trimitere invită Curtea să dezvolte această jurisprudență ținând seama de specificitatea deciziei de returnare aflate la baza luării în custodie publică care face obiectul controlului în cauza principală. Amintim că această decizie de returnare desemnează trei țări de destinație și că, la adoptarea acesteia, autoritatea națională competentă nu a efectuat nicio apreciere în raport cu principiul nereturnării, în măsura în care țara de destinație definitivă nu a putut fi desemnată, acest lucru fiind cauzat de declarațiile echivoce ale persoanei respective cu privire la originile sale. În acest context, instanța de trimitere ridică în esență problema întinderii obligației autorităților administrative și a instanței chemate să controleze legalitatea luării în custodie publică de a asigura respectarea principiului nereturnării în situația în care s-a dovedit dificil, chiar imposibil, în stadiul adoptării deciziei de returnare și în stadiul luării în custodie publică, să se determine țara de destinație definitivă.

28. Din expunerea de motive a cererii de decizie preliminară rezultă că, deși instanța de trimitere exprimă îndoieli cu privire la legalitatea practicii autorităților neerlandeze de a se abține, în mod expres, să efectueze aprecierea în raport cu principiul nereturnării în cazul adoptării unei decizii

¹⁰ C-313/25 PPU, denumită în continuare „Hotărârea Adrar”, EU:C:2025:647.

¹¹ A se vedea Hotărârea Adrar (punctul 73).

de returnare care desemnează provizoriu mai multe țări de destinație, ea nu ridică problema conformității cu Directiva 2008/115 a unei practici care constă în adoptarea unei decizii de returnare astfel formulate¹².

29. Or, considerăm că trebuie soluționată această din urmă problemă înainte de a analiza întrebările adresate de instanța de trimitere, răspunsul la ea putând face ca acestea din urmă să rămână fără obiect. Astfel, în cazul în care instanța de trimitere ar fi competentă, după cum are în vedere în prima sa întrebare, să controleze legalitatea deciziei de returnare, întrebările sale privind modul de efectuare a aprecierii în raport cu principiul nereturnării în cazul desemnării în această decizie a mai multor țări de destinație nu s-ar ridica decât dacă decizia menționată, astfel formulată, ar fi conformă cu Directiva 2008/115.

30. În această privință, așa cum a statuat în mod repetat Curtea, reiese din cuprinsul alineatului (1) al articolului 6 din Directiva 2008/115 că, odată stabilit caracterul ilegal al șederii, orice resortisant al unei țări terțe trebuie, fără a se aduce atingere excepțiilor prevăzute la alineatele (2)-(5) ale articolului respectiv și cu respectarea strictă a cerințelor stabilite la articolul 5 din această directivă, să facă obiectul unei decizii de returnare, care trebuie să identifice, dintre țările prevăzute la articolul 3 punctul 3 din directiva menționată, pe cea în care acesta trebuie să fie îndepărtat¹³. În plus, este de asemenea cert că, atunci când autoritatea națională competentă modifică țara de destinație menționată într-o decizie de returnare anterioară, ea face o modificare într-atât de substanțială a acestei decizii de returnare încât trebuie să se considere că ea a adoptat o nouă decizie de returnare în sensul articolului 3 punctul 4 din Directiva 2008/115¹⁴.

31. Această jurisprudență este clară și neechivocă: decizia de returnare trebuie în mod obligatoriu să menționeze țara de destinație. Prin urmare, în stadiul actual al dreptului Uniunii, astfel cum a fost interpretat de Curte, nu se prevede că autoritatea competentă se limitează, în decizia sa, să constate obligația de returnare sau să dispună îndepărtarea fără a stabili țara spre care se va efectua această îndepărtare¹⁵. Directiva 2008/115 nu prevede nici posibilitatea de a deroga de la obligația de a desemna țara de destinație din cauza lipsei de cooperare a resortisantului unei țări terțe¹⁶.

32. Prin urmare, deși nu poate exista nicio îndoială, având în vedere jurisprudența actuală, că decizia de returnare trebuie să desemneze țara de destinație, din aceasta nu rezultă că este absolut interzis ca ea să desemneze două sau mai multe țări de destinație. Utilizarea de către Curte a termenului „cea”¹⁷, care lasă să se înțeleagă că nu poate fi vorba decât despre o singură țară terță, nu poate fi, în opinia noastră, decisivă, în măsura în care eventuala pluralitate a țărilor de destinație nu a fost avută în vedere de Curte cu ocazia elaborării jurisprudenței sale.

¹² În ședință, guvernul neerlandez a arătat că, în Țările de Jos, aproximativ un sfert din deciziile de returnare aflate la originea luării în custodie publică a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală desemnează mai multe țări de destinație.

¹³ A se vedea Hotărârea din 17 octombrie 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, punctul 34 și jurisprudența citată).

¹⁴ A se vedea Hotărârea FMS (punctul 116).

¹⁵ Caracterul acestei decizii este susceptibil de a se modifica în viitor: a se vedea Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui sistem comun pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală în Uniune și de abrogare a Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului, a Directivei 2001/40/CE a Consiliului și a Deciziei 2004/191/CE a Consiliului [COM(2025) 101 final] (denumită în continuare „Propunerea de regulament de abrogare a Directivei 2008/115”). Articolul 7 alineatul (4) din această propunere prevede posibilitatea de a indica provizoriu una sau mai multe țări de returnare în decizia de returnare dacă informațiile de care dispun autoritățile competente nu sunt suficiente pentru a determina o țară de returnare la momentul emiterii deciziei de returnare.

¹⁶ Directiva 2008/115 face referire la lipsa de cooperare a resortisantului în cauză al unei țări terțe numai la articolul 15 alineatul (6) litera (a), potrivit căruia această împrejurare poate justifica extinderea perioadei de luare în custodie publică.

¹⁷ A se vedea punctul 30 din prezentele concluzii.

33. În consecință, trebuie să se ridice problema dacă este conform cu Directiva 2008/115 ca decizia de returnare să desemneze mai multe țări de destinație.

34. În opinia noastră, directiva menționată nu se opune acestui lucru.

35. În primul rând, deși dispozițiile Directivei 2008/115 nu conferă autorităților naționale o putere discreționară în ceea ce privește desemnarea, în decizia de returnare, a țării de destinație, nu este mai puțin adevărat că din acestea reiese că mai multe țări pot îndeplini în paralel condițiile pentru a fi identificate ca atare.

36. Astfel, ținând seama de definiția termenului „returnare”, care figurează la articolul 3 punctul 3 din această directivă, poate fi desemnată ca țară de destinație fie țara de origine a persoanei în cauză, fie o țară de tranzit în conformitate cu acordurile Uniunii sau cu acordurile bilaterale de readmisie sau alte acorduri, fie o altă țară terță, în care resortisantul în cauză al unei țări terțe decide în mod voluntar să se întoarcă și în care acesta va fi acceptat¹⁸. În plus, este foarte posibil ca mai mult de o țară să facă parte dintr-una dintre aceste trei categorii, printre altele ca urmare a faptului că persoana în cauză are mai multe cetățenii sau a tranzitat mai multe țări terțe cu care au fost încheiate acorduri sau alte aranjamente de readmisie.

37. Astfel, în măsura în care articolul 3 punctul 3 din Directiva 2008/115 nu impune nicio ierarhie între cele trei categorii de țări de destinație pe care le prevede, nu se poate exclude ca mai multe țări terțe să întrunească în același timp condițiile necesare pentru a fi desemnate drept țări de destinație.

38. În al doilea rând, o decizie de returnare care desemnează mai multe țări de destinație nu are incidență, în sine, asupra nivelului de protecție a drepturilor fundamentale ale persoanei în cauză. Pe de o parte, această persoană poate întotdeauna să formuleze o cale de atac împotriva deciziei respective și să conteste, cu ocazia acesteia, desemnarea uneia sau mai multor țări de destinație, invocând încălcarea atât a articolului 3 punctul 3 din Directiva 2008/115, cât și a articolului 5 din directiva menționată. Pe de altă parte, o asemenea decizie nu se opune posibilității de a efectua aprecierea în raport cu principiul nereturnării. Astfel, nimic nu se opune să se verifice, în raport cu toate țările indicate în decizia menționată, dacă executarea sa va expune persoana în cauză unui risc real de a suferi tratamente interzise de articolul 19 alineatul (2) din cartă coroborat cu articolul 4 din aceasta¹⁹.

39. În al treilea rând, este, desigur, adevărat că desemnarea în decizia de returnare a mai mult de o țară de destinație pare să contravină însuși conceptului deciziei de returnare, care ar trebui să constituie temeiul legal al îndepărtării, acesta fiind definit, la articolul 3 punctul 5 din Directiva 2008/115, ca fiind transportul fizic al persoanei în cauză în afara statului membru. Ca atare, această decizie pare să trebuiască a desemna numai o țară de destinație, și anume țara terță în care persoana respectivă va fi efectiv transferată.

40. Totuși, din dispozițiile Directivei 2008/115 nu reiese că ea impune desemnarea unei singure țări de destinație în decizia de returnare. Pe de o parte, după cum tocmai am amintit, îndepărtarea, astfel cum este definită de această directivă, stabilește locul în care persoana în cauză va fi îndepărtată numai într-un mod negativ: este vorba de transportul „în afara statului

¹⁸ A se vedea Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza M. ș.a. (Transfer către un stat membru) (C-673/19, EU:C:2020:840, punctele 33-36), precum și Hotărârea din 24 februarie 2021, M. ș.a. (Transfer către un stat membru) (C-673/19, EU:C:2021:127, punctele 40-42).

¹⁹ Această ipoteză nu este însă cea în discuție în litigiul principal, așa cum reiese în mod clar din decizia de trimitere.

membru”. Pe de altă parte, potrivit articolului 8 alineatul (3) din directiva menționată, statele membre pot adopta separat de decizia de returnare o decizie sau un act administrativ sau judiciar prin care se dispune îndepărtarea. Deși, potrivit jurisprudenței Curții, nu este posibil să se desemneze, în această decizie sau în acest act, o țară de destinație care nu a fost indicată în decizia de returnare²⁰, nu poate fi exclusă, în opinia noastră, desemnarea, în decizia menționată sau în actul menționat, a aceleia dintre țările indicate în decizia de returnare în care persoana în cauză va fi efectiv îndepărtată. Nu poate fi exclusă nici posibilitatea adoptării unei noi decizii de returnare, care desemnează o singură țară de destinație definitivă²¹.

41. În al patrulea rând, o asemenea desemnare, în decizia de returnare, a mai multe țări de destinație pare să poată contribui în mod pozitiv la eficacitatea procedurii de returnare și la scurtarea duratei acesteia. Astfel, într-un caz în care se dovedește imposibilă executarea deciziei de returnare în ceea ce privește una dintre țările de destinație desemnate în decizia respectivă, aceasta nu ar exclude executarea sa prin îndepărtarea persoanei în cauză, eventual pe baza unei decizii de îndepărtare distincte, în cazul în care adoptarea sa este prevăzută de dreptul național, într-o altă țară de destinație deja desemnată în decizia de returnare, fără a fi necesară adoptarea unei noi decizii de returnare care să desemneze o nouă țară de destinație²².

42. În situația în care, precum în cauza principală, există motive fiabile pentru a considera că mai multe țări terțe îndeplinesc condițiile pentru a fi desemnate drept țară de destinație, indicarea tuturor acestor țări în decizia de returnare permite inițierea demersurilor necesare pentru pregătirea returnării către fiecare dintre țările terțe menționate. Îndepărtarea efectivă în țara terță în care acest lucru se va dovedi în mod obiectiv posibil va putea fi realizată fără nicio modificare a deciziei de returnare. În cazul în care, în această ultimă situație, nu ar fi posibil să se desemneze mai multe țări de destinație, ar fi necesar să se inițieze toate demersurile necesare ținând seama numai de țara desemnată în decizia de returnare. În cazul imposibilității de a proceda la îndepărtarea efectivă, ar trebui să se adopte o nouă decizie de returnare care să desemneze o altă țară de destinație și să fie reinițiate aceleași demersuri. Acest mod de a proceda ar prelungi considerabil durata procedurii și ar putea conduce, în cazul luării în custodie publică a resortisantului în cauză al unei țări terțe, la depășirea duratelor maxime ale acesteia prevăzute de Directiva 2008/115²³.

43. În al cincilea rând, este, desigur, posibil să se susțină că, în cazul în care Curtea ar admite practica de a desemna, în decizia de returnare, mai multe țări de destinație, acest lucru ar deschide cutia Pandorei, întrucât ar permite autorităților naționale să soluționeze problema referitoare la stabilirea faptelor necesare pentru a desemna țara de destinație prin indicarea în decizia de returnare a unui număr nelimitat de posibile țări de destinație și să disimuleze astfel respectarea cerințelor aplicabile conținutului deciziei de returnare. Aprobarea unei asemenea practici ar risca să permită eludarea obligației care revine autorităților de a desemna țara de destinație în decizia de returnare.

44. Cu privire la acest aspect, ținem să subliniem că trebuie să se facă distincție între două problematici: pe de o parte, cea a posibilității obiective a autorităților naționale de a desemna, în decizia de returnare, mai multe țări de destinație și, pe de altă parte, cea a temeiniciei deciziei în

²⁰ A se vedea Hotărârea FMS (punctul 116).

²¹ A se vedea jurisprudența citată la punctul 30 din prezentele concluzii. Din observațiile guvernului neerlandez reiese că, potrivit practicii administrative neerlandeze, se are în vedere că, în cazul desemnării mai multor țări de destinație în decizia de returnare, va fi adoptată o nouă decizie de returnare, care desemnează o singură țară de destinație, înainte de îndepărtarea persoanei în cauză.

²² A se vedea Hotărârea FMS (punctul 116).

²³ A se vedea articolul 15 alineatul (6) din această directivă.

ceea ce privește desemnarea fiecăreia dintre țările de destinație menționate. Astfel, decizia de a desemna fiecare dintre aceste țări trebuie să se întemeieze pe constatări de fapt bazate pe declarațiile persoanei în cauză și pe alte probe disponibile, aceste constatări putând fi supuse controlului jurisdicțional.

45. Rezultă, în opinia noastră, că desemnarea, în decizia de returnare, a mai multe țări ca țară de destinație nu este contrară, în sine, articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115 coroborat cu articolul 3 punctul 3 din aceasta²⁴.

46. Totuși, trebuie îndeplinită o condiție pentru ca decizia de returnare astfel redactată să fie conformă cu Directiva 2008/115. După cum am arătat deja²⁵, trebuie să existe elemente de fapt care să justifice indicarea, în decizia de returnare, a unei țări ca țară de destinație. Este necesar mai ales să se demonstreze motivele pentru care fiecare țară de destinație menționată în decizia de returnare îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 3 punctul 3 din Directiva 2008/115. Fiecare desemnare a unei țări de destinație este supusă controlului jurisdicțional.

B. Cu privire la prima întrebare preliminară

47. Prima întrebare preliminară este compusă din întrebarea principală și din două întrebări subordonate [prima întrebare literele a) și b)]. Instanța de trimitere se întreabă în esență dacă, în cazul unor dificultăți privind stabilirea unei singure țări de destinație în stadiul adoptării deciziei de returnare, ceea ce conduce la desemnarea a trei țări de destinație, aprecierea în raport cu principiul nereturnării trebuie totuși să fie efectuată de autoritatea care adoptă această decizie (prima întrebare prima parte), care este modul în care trebuie efectuată această apreciere [prima întrebare litera a)] și dacă acest lucru este necesar chiar și în situația în care dificultățile respective sunt cauzate de lipsa de cooperare a persoanei în cauză [prima întrebare litera b)].

48. În paralel, instanța menționată are totuși îndoieli cu privire la competența sa de a controla această fază a procedurii, dat fiind că este sesizată cu calea de atac introdusă nu împotriva deciziei de returnare, ci împotriva luării în custodie publică dispuse în urma adoptării deciziei respective (prima întrebare a doua parte).

49. Această a doua parte a primei întrebări ar trebui examinată, în opinia noastră, în primul rând, întrucât, în cazul unui răspuns negativ la aceasta, răspunsurile la prima parte a acestei întrebări și la prima întrebare literele a) și b) nu vor fi necesare instanței de trimitere pentru a pronunța decizia în cauza principală. Aceste întrebări subordonate au fost de altfel adresate în cazul unui răspuns afirmativ la a doua parte a primei întrebări.

50. În ceea ce privește această a doua parte a primei întrebări preliminare, instanța de trimitere arată că, deși nu a fost formulată nicio cale de atac împotriva deciziei de returnare, ea este totuși obligată să examineze din oficiu dacă este vorba despre o decizie de returnare pe care se poate întemeia măsura de luare în custodie publică. Această examinare presupune printre altele ca instanța menționată să verifice dacă decizia de returnare este conformă cu cerințele specifice ale unei asemenea decizii. Ea deduce din jurisprudența Curții²⁶ că printre aceste cerințe specifice figurează aprecierea în raport cu principiul nereturnării. Pornind de la această premisă, ea ridică

²⁴ Acesta pare să fie și punctul de vedere al Raad van State (Consiliul de Stat). A se vedea Hotărârea 202006815/1/V3 din 2 iunie 2021, disponibilă la următoarea adresă de internet: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2021:1155>, punctul 7.1.

²⁵ A se vedea punctul 44 din prezentele concluzii.

²⁶ Instanța de trimitere evocă în acest sens punctul 114 din Hotărârea FMS.

problema dacă, în cadrul căii de atac formulate împotriva unei măsuri de luare în custodie publică impuse în scopul îndepărtării, trebuie să verifice de asemenea dacă decizia de returnare pe care se întemeiază măsura respectivă conține o apreciere (justă) în raport cu respectarea principiului nereturnării, chiar dacă această decizie nu a fost supusă controlului jurisdicțional.

51. Atunci când utilizează noțiunea de „cerințe specifice”²⁷, instanța de trimitere face referire la punctul 114 din Hotărârea FMS, în care Curtea arată că există două elemente constitutive ale deciziei de returnare. Instanța menționată nu utilizează termenii „elemente constitutive” și nu explică modul în care trebuie înțeleși, în raport cu aceștia, termenii „cerințe specifice”. Faptul că ea consideră sau nu cele două noțiuni ca fiind sinonime nu este decisiv, în măsura în care din motivarea cererii de decizie preliminară reiese că ridică problema dacă lipsa unei aprecieri în raport cu principiul nereturnării poate implica inexistența unei decizii care să poată constitui temeiul luării în custodie publică.

52. Astfel, prin intermediul celei de a doua părți a primei întrebări preliminare, instanța de trimitere ridică în esență problema dacă instanța chemată să controleze luarea în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe în vederea îndepărtării sale în executarea unei decizii de returnare care desemnează mai multe țări de destinație este de asemenea competentă să controleze din oficiu dacă, în stadiul adoptării acestei din urmă decizii, a fost efectuată aprecierea legalității sale în raport cu principiul nereturnării și dacă, în lipsa unei astfel de aprecieri, ea este competentă să deducă consecințele acesteia, considerând că o cerință specifică a unei asemenea decizii nu a fost respectată, așa încât decizia de returnare nu trebuie considerată ca fiind temeiul legal al luării în custodie publică.

53. Premisele pe care se întemeiază prima întrebare a instanței de trimitere sunt, în opinia noastră, corecte în sistemul jurisdicțional neerlandez, ținând seama de explicațiile furnizate de această instanță. Nu poate fi pus la îndoială că, în acest sistem, instanța însărcinată cu controlul luării în custodie publică trebuie să verifice dacă există un temei legal pentru adoptarea deciziei pe care trebuie să o controleze, acest temei fiind, în speță, decizia de returnare²⁸. Această din urmă decizie trebuie să îndeplinească anumite cerințe. În special, pe lângă condițiile de formă prevăzute pentru o decizie administrativă potrivit dreptului național, aceasta trebuie să fie adoptată de o autoritate națională competentă, să identifice persoana în cauză, să declare ilegală șederea sa, să îi impună sau să stabilească o obligație de returnare²⁹ și, ținând seama de jurisprudența citată mai sus³⁰, să desemneze țara de destinație. Dacă o decizie de returnare nu îndeplinește aceste condiții, care sunt elementele constitutive ale acestui act, ea nu poate fi considerată un temei legal pentru adoptarea unei măsuri de luare în custodie publică. Astfel, instanța sesizată cu o cale de atac împotriva deciziei de luare în custodie publică adoptate în temeiul articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115, întrucât a concluzionat că decizia de returnare nu cuprinde desemnarea țării de destinație, ar trebui să constate că decizia de luare în custodie publică nu este legală și, pentru acest motiv, să elibereze persoana în cauză.

54. Totuși, deși din jurisprudența constantă a Curții³¹ rezultă că competențele instanței însărcinate să verifice legalitatea luării sau a menținerii în custodie publică în ceea ce privește aprecierea în raport cu principiul nereturnării trebuie stabilite în mod larg, nu este mai puțin

²⁷ „Specifieke vereisten” în limba neerlandeză.

²⁸ Din observațiile guvernului neerlandez prezentate în ședință reiese că jurisprudența neerlandeză consideră că luarea în custodie publică nu este posibilă decât dacă a fost adoptată anterior o decizie de returnare.

²⁹ Astfel cum a constatat Curtea la punctul 114 din Hotărârea FMS, menționat de instanța de trimitere.

³⁰ A se vedea punctul 30 din prezentele concluzii.

³¹ A se vedea printre altele Hotărârea Adrar (punctele 71 și 72, precum și jurisprudența citată).

adevărat că din această jurisprudență reiese de asemenea că atribuțiile instanței se limitează la decizia privind menținerea sau nu în custodie publică³². Mai precis, din jurisprudența menționată nu reiese că instanța însărcinată cu verificarea legalității luării sau a menținerii în custodie publică este competentă să aprecieze legalitatea deciziei de returnare și, eventual, să o anuleze.

55. Desigur, din jurisprudența Curții reiese că Directiva 2008/115 realizează armonizarea standardelor și a procedurilor referitoare la adoptarea deciziilor de returnare care vizează resortisanți ai țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru și la executarea acestor decizii, armonizare de la care statele membre nu pot deroga decât prin adoptarea unor dispoziții mai favorabile în condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din această directivă³³. Prin urmare, în teorie nu este exclus ca reglementarea unui stat membru să prevadă o întindere mai largă a competențelor instanței chemate să controleze legalitatea luării în custodie publică în temeiul articolului 15 din directiva menționată decât cea care reiese din dispozițiile aceleiași directive³⁴.

56. Cu toate acestea, Directiva 2008/115 face o distincție clară între decizia de returnare și decizia de luare în custodie publică. În primul rând, adoptarea și controlul jurisdicțional al celei dintâi sunt reglementate în capitolul III din această directivă, în special la articolele 12 și 13, în timp ce ale celei de a doua sunt reglementate în capitolul IV din directiva menționată, în special la articolul 15. În al doilea rând, condițiile de adoptare a fiecăreia dintre aceste decizii sunt diferite, după cum este și obiectul lor. În al treilea rând, legalitatea luării în custodie publică impuse în vederea executării deciziei de returnare este controlată în raport cu situația juridică a persoanei în cauză, astfel cum a fost stabilită prin această din urmă decizie.

57. Rezultă că Directiva 2008/115 nu prevede că instanța sesizată cu calea de atac împotriva luării în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe vizat de decizia de returnare exercită același control precum cel care poate fi exercitat de instanța chemată să controleze decizia de returnare respectivă. Acest lucru ar fi contrar sistemului căilor de atac instituit prin directiva menționată.

58. În schimb, deși este adevărat, așa cum arată instanța de trimitere, că, potrivit dreptului neerlandez, revine instanței sesizate cu calea de atac împotriva luării în custodie publică sarcina de a controla dacă există un temei legal pentru adoptarea unei măsuri de luare în custodie publică, în speță decizia de returnare, acest control nu poate depăși verificarea faptului dacă decizia controlată cuprinde toate elementele constitutive prevăzute pentru acest act. În opinia noastră, deși elemente precum identitatea persoanei vizate și țara de destinație par să poată fi calificate efectiv drept „elemente constitutive” ale unei decizii de returnare, a căror absență ar trebui să implice faptul că această decizie nu poate fi considerată un temei juridic legal pentru luarea în custodie publică, faptul de a o aprecia în raport cu principiul nereturnării nu constituie un asemenea element. Astfel, nu este vorba despre un element constitutiv al deciziei de returnare, ci despre una dintre împrejurările care stau la baza adoptării sale, relevantă printre altele în cadrul desemnării țării de destinație. Controlul luării în considerare a acestei împrejurări ar echivala în realitate cu controlul legalității deciziei de returnare. Nu este rolul instanței chemate să controleze legalitatea luării în custodie publică în raport cu situația juridică a resortisantului în cauză al unei țări terțe, așa cum este stabilită prin decizia de returnare.

³² A se vedea Hotărârea Adrar (punctul 73).

³³ A se vedea Hotărârea din 26 martie 2026, Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, punctul 46 și jurisprudența citată).

³⁴ Aceasta nu pare să fie situația în ceea ce privește dreptul neerlandez, după cum reiese din observațiile guvernului neerlandez și ale Comisiei.

59. Arătăm că, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Adrar, nu s-a apreciat, în stadiul adoptării deciziei de returnare, dacă principiul nereturnării se opunea îndepărtării persoanei în cauză³⁵. În cazul în care această apreciere ar fi avut caracterul unei cerințe specifice, a cărei nerespectare ar fi implicat nelegalitatea deciziei de returnare, Curtea ar fi constatat probabil acest lucru în hotărârea sa. Pe de altă parte, în lumina acestei hotărâri, trebuie să se considere că instanța însărcinată să controleze legalitatea luării în custodie publică trebuie să efectueze propria apreciere în raport cu principiul nereturnării, iar competențele sale nu sunt limitate la controlul aprecierii efectuate de autoritățile administrative. Acest lucru confirmă concluzia potrivit căreia lipsa unei astfel de aprecieri în stadiul adoptării deciziei de returnare nu poate fi decisivă dacă decizia de returnare îndeplinește cerințele necesare pentru a putea constitui un temei legal pentru adoptarea unei măsuri de luare în custodie publică.

60. Având în vedere ceea ce precedă, propunem Curții să răspundă la a doua parte a primei întrebări că articolele 5 și 15 din Directiva 2008/115 coroborate cu articolul 6, cu articolul 19 alineatul (2) și cu articolul 47 din cartă trebuie interpretate în sensul că autoritatea judiciară chemată să controleze legalitatea luării în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală, în vederea îndepărtării sale în executarea unei decizii de returnare rămase definitivă care desemnează mai multe țări de destinație, nu este competentă să controleze din oficiu dacă, în stadiul adoptării deciziei de returnare, s-a apreciat dacă principiul nereturnării se opune îndepărtării acestui resortisant și, în lipsa unei astfel de aprecieri, să deducă consecințele acesteia, considerând că o cerință specifică a unei asemenea decizii nu a fost respectată, așa încât decizia de returnare nu poate fi considerată ca fiind temeiul legal pentru adoptarea unei măsuri de luare în custodie publică.

61. Ținând seama de acest răspuns la a doua parte a primei întrebări preliminare, nu este necesar să se răspundă la prima parte a acestei întrebări și nici la întrebările subordonate a) și b).

C. Cu privire la a doua întrebare preliminară

62. A doua întrebare preliminară este compusă din întrebarea principală, împărțită în două părți, și dintr-o întrebare subordonată [a doua întrebare litera a)]. Instanța de trimitere ridică în esență problema dacă, în cazul desemnării în decizia de returnare a trei țări de destinație și în cazul inexistenței (temporare) a unei decizii privind țara de destinație definitivă, trebuie să se efectueze o apreciere în raport cu principiul nereturnării la momentul impunerii măsurii luării în custodie publică (a doua întrebare prima parte), dacă examinarea ar trebui să privească toate țările desemnate (a doua întrebare a doua parte) și dacă lipsa de cooperare din partea resortisantului în cauză al unei țări terțe are incidență asupra domeniului de aplicare al acestei obligații [a doua întrebare litera a)].

63. Instanța de trimitere arată că nu este posibil să se efectueze o apreciere în raport cu principiul nereturnării atunci când există trei țări de destinație potențiale și când nu este clar către care țară poate fi trimis solicitantul. Ar fi posibil doar să se efectueze o apreciere mai puțin completă. Această instanță apreciază că poate fi relevant aspectul dacă resortisantul în cauză al unei țări terțe creează el însuși confuzie prin declararea mai multor cetățenii sau regiuni de origine, făcând astfel dificilă sau imposibilă examinarea riscului de returnare.

³⁵ A se vedea Hotărârea Adrar (punctul 20).

64. Din formularea celei de a doua întrebări preliminare reiese că instanța de trimitere discerne două probleme care îngreunează executarea obligației care revine autorității administrative: pe de o parte, lipsa unor date suficiente cu privire la resortisantul unei țări terțe vizat în decizia de returnare și, pe de altă parte, faptul că decizia de returnare desemnează mai multe țări de destinație. Aceste două probleme sunt intrinsec legate, a doua fiind rezultatul celei dintâi. Prin urmare, considerăm oportun să le examinăm separat, dat fiind că o astfel de legătură poate să nu fie evidentă în alte cauze³⁶. Analiza noastră va fi precedată de o observație introductivă.

1. Observație introductivă

65. Deși instanța de trimitere ridică în mod explicit problema privind obligația ce revine autorității care dispune măsura de luare în custodie publică³⁷, considerăm că, pentru a-i da un răspuns util, este necesar să se extindă sfera întrebării și să se examineze de asemenea obligația de a efectua o apreciere în raport cu principiul nereturnării care revine acestei instanțe.

66. Astfel, după cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă, instanța chemată să controleze legalitatea luării în custodie publică nu trebuie să se limiteze la a controla aprecierea efectuată de autoritatea administrativă. Curtea a precizat deja în această privință că, în cadrul acestui control, autoritatea judiciară competentă trebuie să fie în măsură să se pronunțe cu privire la orice element de fapt și de drept pertinent pentru a verifica această legalitate. În acest scop, ea trebuie să poată lua în considerare elementele de fapt și dovezile invocate de autoritatea administrativă care a dispus măsura inițială de luare în custodie publică. Ea trebuie de asemenea să poată lua în considerare faptele, dovezile și observațiile care îi sunt prezentate eventual de persoana vizată. În plus, ea trebuie să fie în măsură să cerceteze orice alt element pertinent pentru decizia sa în cazul în care ar considera necesar acest lucru. Competențele pe care le deține în cadrul unui control nu pot în niciun caz să fie limitate numai la elementele prezentate de autoritatea administrativă³⁸.

67. În plus, potrivit Curții, autoritatea judiciară competentă trebuie să ia în considerare toate elementele, în special faptele, aduse la cunoștința sa, completate sau clarificate în cadrul măsurilor procedurale pe care ar considera necesar să le adopte în temeiul dreptului său intern, și, pe baza acestor elemente, să constate, dacă este cazul, nerespectarea unei condiții de legalitate care decurge din dreptul Uniunii, chiar dacă această nerespectare nu a fost invocată de persoana în cauză. Această obligație nu aduce atingere celei ce revine autorității judiciare chemate astfel să invoce din oficiu o asemenea condiție de legalitate și care constă în a invita fiecare dintre părți să își exprime punctul de vedere cu privire la această condiție în conformitate cu principiul contradictorialității³⁹.

68. În acest context, Curtea a statuat în Hotărârea Adrar că autoritatea judiciară competentă să verifice luarea sau menținerea în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală trebuie să se asigure, dacă este cazul din oficiu, că principiul nereturnării nu se opune îndepărtării acestui resortisant și, atunci când acest principiu se opune îndepărtării, să elibereze imediat resortisantul menționat⁴⁰.

³⁶ Este ușor de imaginat ca decizia de returnare să desemneze două țări de destinație, dar ca acest lucru să nu se datoreze dificultăților de stabilire a identității persoanei care are dublă cetățenie, aceasta din urmă fiind susținută suficient de datele disponibile.

³⁷ A se vedea formularea celei de a doua întrebări, în special fragmentul „la momentul impunerii măsurii de luare în custodie publică”.

³⁸ A se vedea Hotărârea Adrar (punctul 71 și jurisprudența citată).

³⁹ A se vedea Hotărârea Adrar (punctul 72 și jurisprudența citată).

⁴⁰ A se vedea Hotărârea Adrar (punctul 73).

69. Prin urmare, oricare ar fi elementele luate în considerare de autoritatea administrativă care impune măsura de luare în custodie publică supusă controlului instanței, îi revine acestuia din urmă sarcina de a efectua, în cadrul controlului privind legalitatea luării în custodie publică, propria apreciere în raport cu principiul nereturnării, pe baza tuturor elementelor aflate la dispoziția sa, indiferent dacă acestea au fost sau nu accesibile autorității administrative care a impus măsura de luare în custodie publică. Rezultă că această apreciere nu trebuie să se limiteze la a verifica dacă autoritatea administrativă și-a respectat obligația de a efectua aprecierea în raport cu principiul nereturnării, ci trebuie să fie distinctă și autonomă în raport cu aprecierea realizată, dacă este cazul, de autoritatea respectivă.

70. În schimb, în ceea ce privește natura aprecierii, atât autoritatea administrativă, cât și autoritatea judiciară trebuie să efectueze aceeași analiză, care constă în esență în a răspunde la întrebarea dacă, ținând seama de toate elementele referitoare, pe de o parte, la persoana în cauză și, pe de altă parte, la țara de destinație, această persoană ar fi expusă, în cazul executării deciziei de returnare, unui risc real de tratamente contrare articolului 19 alineatul (2) din cartă.

71. Răspunsul care trebuie dat la întrebarea adresată de instanța de trimitere este, așadar, valabil, în ceea ce privește aprecierea care trebuie efectuată, atât pentru autoritatea care impune măsura de luare în custodie publică, cât și pentru autoritatea judiciară chemată să controleze această din urmă decizie.

2. Cu privire la problema lipsei datelor privind resortisantul unei țări terțe vizat de decizia de returnare

72. Problema în discuție este o problemă majoră care afectează eficacitatea procedurilor de returnare în general. Aceasta nu trebuie să se manifeste în mod necesar prin declarații ale unui resortisant al unei țări terțe care indică, precum în speță, mai multe țări de origine. Este ușor de imaginat că persoana în cauză refuză să își indice țara de origine sau declară, adesea în cadrul procedurilor de protecție internațională, ca țară de origine o singură țară terță, care nu este în realitate țara sa de origine. Așa cum reiese din observațiile guvernului neerlandez și ale Comisiei, precum și din Propunerea de regulament de abrogare a Directivei 2008/115, această problemă este departe de a fi excepțională⁴¹. Or, stabilirea identității și a originii persoanei în cauză este indispensabilă pentru a putea fi desemnată drept țară de destinație țara de origine a acestei persoane, în conformitate cu articolul 3 punctul 3 prima liniuță din Directiva 2008/115.

73. Este vorba, așadar, despre o problemă clasică de aplicare a dreptului, fie prin intermediul unui act administrativ, fie prin intermediul unui act judiciar, și anume stabilirea faptelor relevante din punctul de vedere al normei aplicate. În ceea ce privește stabilirea țării de destinație în decizia de returnare, revine autorității competente sarcina de a efectua constatările necesare, ținând seama de declarațiile persoanei în cauză. În special, nu este exclus ca faptele stabilite în stadiul adoptării deciziei de returnare să fie infirmate în cursul procedurii de returnare. Acesta este un risc inherent procedurii respective.

74. Cu toate acestea, în lumina jurisprudenței Curții⁴², autoritatea care adoptă decizia de returnare este obligată să efectueze aprecierea în raport cu principiul nereturnării, iar rezultatul acestei aprecieri afectează conținutul deciziei respective. Astfel, articolul 5 din Directiva 2008/115 se opune ca un resortisant al unei țări terțe să facă obiectul unei decizii de returnare

⁴¹ A se vedea printre altele pagina 12 din Propunerea de regulament de abrogare a Directivei 2008/115.

⁴² A se vedea punctele 2 și 3 din prezentele concluzii.

care vizează ca țară de destinație o țară în care există motive serioase și întemeiate de a se crede că, în cazul executării deciziei menționate, acest resortisant ar fi expus unui risc real de tratamente contrare articolului 19 alineatul (2) din cartă⁴³.

75. În aceste condiții, trebuie respinsă de la bun început ideea potrivit căreia aprecierea în raport cu principiul nereturnării ar putea să nu fie efectuată deloc ca urmare a problemelor legate de stabilirea faptelor relevante din cauza lipsei unor date suficiente cu privire la resortisantul unei țări terțe vizat de decizia de returnare. Astfel, Directiva 2008/115 nu prevede nicio derogare de la această obligație în cazul lipsei de cooperare din partea resortisantului în cauză al unei țări terțe⁴⁴.

76. Prin urmare, această apreciere ar trebui să aibă loc deopotrivă în stadiul luării în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe și în stadiul controlului legalității acestei luări în custodie publică. Având în vedere, pe de o parte, natura absolută a obligației în cauză și, pe de altă parte, dificultățile obiective și practice ale stabilirii faptelor relevante privind persoana care face obiectul procedurii de returnare, considerăm că trebuie să se constate că aprecierea în raport cu principiul nereturnării trebuie efectuată ținând seama de toate informațiile fiabile disponibile în stadiul aprecierii referitoare la persoana în cauză și la situația din țara de destinație.

77. Dacă autoritățile competente dispun de informații fiabile cu privire la resortisantul în cauză al unei țări terțe și cu privire la situația din țara de destinație din care reiese că principiul nereturnării se opune îndepărtării resortisantului respectiv, ele sunt obligate să constate că acest principiu se opune luării sale în custodie publică. În lipsa unor astfel de informații, această apreciere va avea în mod necesar un caracter general.

78. Amintim în această privință că din jurisprudența Curții reiese că articolul 5 din Directiva 2008/115, interpretat în lumina articolului 4 și a articolului 19 alineatul (2) din cartă, obligă autoritatea națională să efectueze, înainte de executarea deciziei de returnare, o evaluare actualizată a riscurilor cu care se confruntă resortisantul unei țări terțe de a fi expus unor tratamente interzise în termeni absoluți de aceste două dispoziții ale cartei⁴⁵. În plus, articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2008/115 impune, în cazul menținerii unei măsuri de luare în custodie publică, o revizuire periodică „la intervale rezonabile de timp” pentru a verifica dacă condițiile de legalitate a luării în custodie publică continuă să fie îndeplinite. În cazul în care datele disponibile permit autorității competente să efectueze doar o apreciere foarte generală în raport cu principiul nereturnării, aceasta va putea fi actualizată în cazul în care circumstanțele se schimbă.

3. Cu privire la modul de efectuare a aprecierii în raport cu principiul nereturnării în cazul desemnării, în decizia de returnare, a mai multe țări de destinație

79. Ținând seama de cele ce precedă, observăm că particularitatea prezentei cauze în raport cu alte cauze în care se ridică problema stabilirii faptelor relevante constă în împrejurarea că din decizia de returnare în discuție reiese că îndepărtarea ar putea fi efectuată spre trei țări terțe, în timp ce, în mod logic, nu va fi efectuată decât într-una singură dintre aceste țări.

⁴³ A se vedea Hotărârea din 6 iulie 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Refugiat care a săvârșit o infracțiune gravă) (C-663/21, EU:C:2023:540, punctul 50 și jurisprudența citată). Această jurisprudență a fost confirmată recent în Hotărârea din 26 martie 2026, Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, punctul 46 și jurisprudența citată).

⁴⁴ A se vedea în această privință nota de subsol 16 din prezentele concluzii.

⁴⁵ A se vedea Hotărârea din 17 octombrie 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, punctul 38).

80. Nimic nu se opune, în opinia noastră, ca aprecierea în raport cu principiul nereturnării să fie efectuată separat în raport cu fiecare țară terță desemnată, ținând seama de toate informațiile care au justificat desemnarea fiecărei țări de destinație, completate cu toate informațiile disponibile cu privire la resortisantul în cauză al unei țări terțe și la situația din țara de destinație desemnată.

81. Problema specifică ce se ridică în această situație este cea a consecințelor care trebuie deduse din constatarea că principiul nereturnării se opune îndepărtării spre una dintre țările terțe desemnate.

82. Pot fi avute în vedere trei situații: 1) se constată inexistența unei încălcări a principiului nereturnării indiferent de țara de destinație definitivă a persoanei în cauză; 2) se constată încălcarea acestui principiu în cazul îndepărtării spre orice țară desemnată în decizia de returnare; 3) se constată încălcarea principiului menționat în cazul îndepărtării spre anumite țări desemnate în decizia de returnare, dar nu în toate.

83. Primele două situații nu ridică dificultăți. Acestea corespund situațiilor în care decizia de returnare desemnează doar o singură țară de destinație. Consecințele care trebuie deduse ar trebui, așadar, să fie similare sau chiar identice cu cele ale inexistenței unei încălcări a principiului nereturnării și cu cele ale constatării încălcării acestui principiu în cazul executării unei decizii de returnare care desemnează o singură țară de destinație.

84. Numai a treia situație pare problematică. Teoretic, sunt posibile două soluții.

85. În primul rând, s-ar putea susține că posibilitatea îndepărtării persoanei în cauză într-una dintre țările desemnate în decizia de returnare fără ca principiul nereturnării să fie încălcat înseamnă că luarea în custodie publică nu determină încălcarea acestui principiu. În al doilea rând, s-ar putea argumenta că posibilitatea îndepărtării persoanei în cauză într-una dintre țările desemnate în decizia de returnare care ar avea ca efect încălcarea principiului nereturnării înseamnă că luarea în custodie publică determină încălcarea acestui principiu.

86. Amintim că, deși competențele instanței chemate să controleze legalitatea luării în custodie publică sunt largi, nu poate fi pus la îndoială faptul că instanța respectivă nu este competentă să modifice sau să anuleze decizia de returnare. Indiferent de aprecierea sa cu privire la îndepărtarea spre țara terță desemnată în raport cu principiul nereturnării, trebuie subliniat că aceasta nu poate decât fie să respingă calea de atac și să valideze astfel luarea în custodie publică, fie să admită calea de atac și să elibereze persoana în cauză. Așa cum am evidențiat deja, instanța menționată nu exercită un control continuu al legalității deciziei de returnare.

87. Astfel, aceeași instanță ar trebui să îl elibereze pe resortisantul în cauză al unei țări terțe atunci când constată că executarea deciziei de returnare nu este posibilă. Această imposibilitate există numai în situația în care nu este posibilă îndepărtarea spre nicio țară de destinație fără a fi încălcat principiul nereturnării.

88. Rezultă că, în ipoteza în care îndepărtarea spre o țară de destinație este posibilă fără ca acest principiu să fie încălcat, luarea în custodie publică nu încalcă principiul nereturnării.

89. În aceste condiții, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare preliminară că articolele 5 și 15 din Directiva 2008/115 coroborate cu articolul 6, cu articolul 19 alineatul (2) și cu articolul 47 din cartă trebuie interpretate în sensul că, atât în stadiul impunerii unei măsuri de luare în custodie publică pentru a asigura executarea deciziei de returnare care desemnează mai multe

țări de destinație, cât și în stadiul controlului legalității luării în custodie publică, autoritățile competente sunt obligate să aprecieze dacă principiul nereturnării se opune îndepărtării unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală spre fiecare dintre aceste țări și să constate că acest principiu se opune luării în custodie publică a persoanei în cauză atunci când îndepărtarea spre fiecare dintre țările menționate ar avea drept consecință încălcarea principiului amintit. Această obligație revine autorităților respective independent de faptul că desemnarea mai multor țări de destinație în decizia de returnare rezultă din lipsa de cooperare a acestui resortisant. În cadrul executării obligației menționate, autoritățile amintite ar trebui să ia în considerare toate informațiile fiabile pe care le au la dispoziție cu privire la resortisantul respectiv și la situația din țara de destinație.

D. Cu privire la a treia întrebare preliminară

90. A treia întrebare a fost adresată în cazul unui răspuns negativ la prima și la a doua întrebare preliminară. În măsura în care propunem să se răspundă afirmativ la a doua întrebare, apreciem că nu este necesar să se răspundă la a treia întrebare. Astfel, confirmarea obligației de a efectua aprecierea în raport cu principiul nereturnării în stadiul adoptării deciziei de returnare și al deciziei de luare în custodie publică implică faptul că ipoteza vizată în a treia întrebare, potrivit căreia această apreciere ar putea fi amânată pentru un stadiu ulterior, trebuie respinsă.

V. Concluzie

91. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Tribunalul din Haga, sediul din Haarlem, Țările de Jos) după cum urmează:

Articolele 5 și 15 din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală coroborate cu articolul 6, cu articolul 19 alineatul (2) și cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

trebuie interpretate în sensul că

- autoritatea judiciară chemată să controleze legalitatea luării în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală, în vederea îndepărtării sale în executarea unei decizii de returnare rămase definitivă care desemnează mai multe țări de destinație nu este competentă să controleze din oficiu dacă, în stadiul adoptării deciziei de returnare, s-a apreciat dacă principiul nereturnării se opune îndepărtării acestui resortisant și, în lipsa unei astfel de aprecieri, să deducă consecințele acesteia, considerând că o cerință specifică a unei asemenea decizii nu a fost respectată, așa încât decizia de returnare nu poate fi considerată ca fiind temeiul legal pentru adoptarea unei măsuri de luare în custodie publică;
- atât în stadiul impunerii unei măsuri de luare în custodie publică pentru a asigura executarea deciziei de returnare care desemnează mai multe țări de destinație, cât și în stadiul controlului legalității luării în custodie publică, autoritățile competente sunt obligate să aprecieze dacă principiul nereturnării se opune îndepărtării unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală spre fiecare dintre aceste țări și să constate că acest principiu se opune luării în custodie publică a persoanei în cauză atunci când îndepărtarea spre fiecare dintre țările

menționate ar avea drept consecință încălcarea principiului amintit. Această obligație revine autorităților respective independent de faptul că desemnarea mai multor țări de destinație în decizia de returnare rezultă din lipsa de cooperare a acestui resortisant. În cadrul executării obligației menționate, autoritățile amintite ar trebui să ia în considerare toate informațiile fiabile pe care le au la dispoziție cu privire la resortisantul respectiv și la situația din țara de destinație.