CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 12 februarie 2015 [1]

Cauza C-554/13

Z. Zh. și O.
împotriva
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

[cerere de decizie preliminară formulată de Raad van State (Țările de Jos)]

„Spațiul de libertate, securitate și justiție — Directiva 2008/115/CE — Standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală — Articolul 7 alineatul (4) — Decizie prin care se refuză acordarea unui termen pentru plecarea voluntară — Risc pentru ordinea publică”

1. Directiva 2008/115/CE [2] stabilește standarde și proceduri comune aplicabile în statele membre pentru returnarea, de exemplu, în țara de origine a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală în Uniunea Europeană. După emiterea unei decizii de returnare în temeiul directivei menționate, statul membru în cauză trebuie să acorde persoanei vizate un termen adecvat (cuprins între șapte și treizeci de zile) pentru plecarea voluntară. Cu toate acestea, statele membre pot deroga de la norma respectivă în temeiul articolului 7 alineatul (4) și pot să nu acorde un astfel de termen (sau pot să acorde o perioadă mai scurtă de șapte zile) pentru anumite motive, inclusiv pentru motivul că persoana în cauză reprezintă un risc pentru ordinea publică [3].

2. Prin prezenta cerere de decizie preliminară, Raad van State (Consiliul de Stat) (Țările de Jos) solicită îndrumări din partea Curții cu privire la interpretarea articolului 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea, în special în ceea ce privește sensul expresiei „prezintă un risc pentru ordinea publică”.

1 — Limba originală: engleza.

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 (denumită în continuare „Directiva privind returnarea”) (JO 2008, L 348, p. 98).

3 — A se vedea punctele 13 și 33 de mai jos.

Dreptul Uniunii

Acquis-ul Schengen

3. Spațiul Schengen a fost instituit pe baza Acordului Schengen din anul 1985[4], prin care statele semnatare au convenit să elimine toate frontierele interne și să stabilească o singură frontieră externă. În spațiul Schengen se aplică standarde și proceduri comune în ceea ce privește printre altele controalele la frontieră. Articolul 1 din Convenția de punere în aplicare[5] definește noțiunea „străin” ca fiind orice persoană, cu excepția resortisanților dintr-un stat membru[6]. Articolul 4 alineatul (1) prevede că pasagerii de pe zborurile interne care se transferă pe curse aeriene cu destinația spre state terțe sunt supuși unui control la plecare, pe aeroportul unde are loc plecarea zborului extern. Articolul 5 alineatul (1) prevede că, în situația în care persoana în cauză îndeplinește anumite condiții, de exemplu posedă documente valabile care o autorizează să traverseze frontiera [articolul 5 alineatul (1) litera (a)] sau nu este considerată a reprezenta un pericol pentru ordinea publică, securitatea națională sau relațiile internaționale ale uneia din părțile contractante [articolul 5 alineatul (1) litera (e)], i se poate acorda permisiunea de intrare pe teritoriul părților contractante pentru perioade care nu depășesc trei luni. Cu toate acestea, părțile contractante trebuie, în principiu, să refuze intrarea unei persoane care nu îndeplinește niciuna dintre condițiile enumerate la articolul 5 alineatul (1)[7]. Circulația transfrontalieră la frontierele externe este supusă controlului de către autoritățile naționale competente, în conformitate cu principiile uniforme menționate la articolul 6 alineatul (2)[8]. Acestea includ nu numai verificarea documentelor de călătorie și a celorlalte condiții de intrare, ședere, muncă și ieșire, dar și controale în vederea descoperirii și prevenirii amenințărilor la adresa securității naționale și a ordinii publice a părților contractante[9].

4. Sistemul de Informații Schengen (denumit în continuarea „SIS”) a fost instituit în cadrul articolului 92 din Convenția de punere în aplicare. Acesta permite statelor membre să obțină informații cu privire la „alertările” făcute în legătură cu persoane și mărfuri printre altele în scopul controalelor la frontieră. SIS are ca obiect menținerea ordinii și a securității publice, inclusiv a securității naționale[10]. În cazul în care unei persoane i se refuză intrarea în spațiul Schengen, datele relevante se introduc în SIS în temeiul unei alerte naționale care rezultă din hotărâri luate de autoritățile administrative sau instanțele judecătorești competente, în conformitate cu normele interne[11]. Astfel de hotărâri pot avea la bază o amenințare la adresa ordinii publice, a securității publice sau a securității naționale pe care o poate reprezenta prezența persoanei în cauză pe respectivul teritoriu național[12]. Această situație poate apărea în special în cazul în care persoana în cauză a fost condamnată pentru o infracțiune care atrage o pedeapsă privativă de libertate de cel puțin un an[13] sau în cazul în care există motive puternice să se creadă că a comis infracțiuni grave sau există probe clare că intenționează să comită astfel de infracțiuni în spațiul Schengen.

4 — Acordul între guvernele statelor Uniunii Economice Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune (JO 2000, L 239, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 177).

5 — 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) (denumită în continuare „Convenția de punere în aplicare”).

6 — În continuare vom utiliza termenul „resortisant al unei țări terțe” ca sinonim pentru termenul „străin”, deoarece termenul „străin” nu este utilizat în niciuna dintre dispozițiile legislative luate în considerare în acest context.

7 — Articolul 5 alineatul (2).

8 — Articolul 6 alineatul (1).

9 — Articolul 6 alineatul (2).

10 — Articolul 93.

11 — Articolul 96 alineatul (1).

12 — Articolul 96 alineatul (2).

13 — Articolul 96 alineatul (2) literele (a) și (b).

5. Regulamentul de instituire a Codului frontierelor Schengen [14] definește „persoanele semnalate ca inadmisibile” ca fiind „orice resortisant al unei țări terțe semnalat în [SIS] în conformitate cu articolul 96 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen și în scopurile prevăzute la articolul respectiv” [15]. Articolul 2 punctul 5 definește persoanele care beneficiază de dreptul la liberă circulație în Uniunea Europeană ca fiind cetățenii Uniunii în sensul articolului 20 alineatul (1) TFUE, precum și resortisanții țărilor terțe care sunt membri ai familiei unui cetățean al Uniunii care își exercită dreptul la liberă circulație și cărora li se aplică Directiva 2004/38/CE [16].

Directiva privind returnarea

6. Standardele și procedurile comune introduse de Directiva privind returnarea trebuie să fie aplicate printre altele în conformitate cu drepturile fundamentale ca principii generale ale dreptului comunitar [17].

7. Bazele Directivei privind returnarea au fost puse în cadrul a două Consilii Europene. Primul, cel de la Tampere din 15 și 16 octombrie 1999, a stabilit o abordare coerentă în domeniul imigrației și al azilului [18]. Cel de al doilea, Consiliul European de la Bruxelles din 4 și 5 noiembrie 2004, a recomandat instituirea unei politici eficiente de îndepărtare și returnare, bazată pe standarde comune, pentru ca persoanele în cauză să fie returnate într-o manieră umană și cu respectarea deplină a drepturilor lor fundamentale și a demnității lor [19]. Un obiectiv principal al acestei directive este acela de a stabili norme clare, transparente și echitabile care să asigure o politică de returnare eficientă, ca element necesar al unei politici bine gestionate în domeniul migrației [20]. Prin urmare, Directiva privind returnarea prevede norme aplicabile tuturor resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc sau care nu mai îndeplinesc condițiile de intrare, ședere sau reședință într-un stat membru [21]. Îndepărtarea de pe teritoriul unui stat membru a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală ar trebui să se efectueze printr-o procedură transparentă și echitabilă. În conformitate cu principiile generale ale dreptului Uniunii, deciziile luate în temeiul Directivei privind returnarea ar trebui adoptate de la caz la caz și întemeiate pe criterii obiective, aceasta însemnând că ar trebui acordată atenție nu doar simplului fapt al șederii ilegale [22]. Este totuși legitimă returnarea de către statele membre a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, cu condiția existenței unor sisteme de azil echitabile și eficiente, care să respecte pe deplin principiul nereturnării [23]. În cazul în care nu există motive să se creadă că returnarea voluntară ar submina scopul unei proceduri de returnare, aceasta ar trebui să fie preferată returnării forțate și ar trebui acordată o perioadă de timp pentru plecarea voluntară. Ar trebui prevăzută o extindere a perioadei acordate pentru plecarea voluntară atunci când se apreciază că acest lucru este necesar din motive specifice ale unui caz individual [24]. În plus, ar trebui abordată situația resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, dar care nu pot face încă obiectul unei îndepărtări. Mai mult decât atât, efectelor măsurilor naționale de returnare li

14 — 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) (JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5), revizuit recent prin Regulamentul (UE) nr. 1051/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2013 (JO 2013, L 295, p. 1). Deși guvernul olandez, în observațiile sale scrise, a făcut trimitere la modificările ulterioare, nu le-am menționat aici pentru motivul că sunt nerelevante, întrucât acestea au intrat în vigoare la o dată ulterioară faptelor din acțiunea principală.

15 — Articolul 2 punctul 7.

16 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56) (denumită în continuare „Directiva privind cetățenia”).

17 — Articolul 1 și considerentul (24).

18 — Considerentul (1).

19 — Considerentul (2).

20 — Considerentul (4).

21 — Considerentul (5).

22 — Considerentul (6).

23 — Considerentul (8).

24 — Considerentul (10).

se conferă o dimensiune europeană prin stabilirea unei interdicții de intrare care să nu permită intrarea și șederea pe teritoriul tuturor statelor membre [25]. Statele membre ar trebui să aibă acces rapid la informațiile privind interdicțiile de intrare emise de alte state membre în conformitate cu Regulamentul SIS II [26].

8. Directiva privind returnarea se aplică resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru [27]. Aceasta nu se aplică persoanelor care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii astfel cum este definit la articolul 2 punctul 5 din Codul frontierelor Schengen [28].

9. Sunt relevante următoarele definiții prevăzute la articolul 3:

„1. «resortisant al unei țări terțe» înseamnă orice persoană care nu este cetățean al Uniunii în sensul articolului 17 alineatul (1) din tratat și care nu beneficiază de dreptul comunitar la liberă circulație, astfel cum este definit la articolul 2 [punctul] 5 din Codul frontierelor Schengen;

2. «ședere ilegală» înseamnă 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 Codul frontierelor Schengen, sau alte condiții de intrare, ședere sau reședință în acel stat membru;

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. «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;

[…]

8. «reîntoarcerea voluntară» înseamnă îndeplinirea obligației de returnare în termenul prevăzut în acest scop în decizia de returnare;

25 — Considerentul (14).

26 — Considerentul (18). În cuprinsul acestui considerent, legiuitorul se referă la modificarea ulterioară a Codului frontierelor Schengen (a se vedea nota de subsol 14 de mai sus).

27 — Articolul 2 alineatul (1).

28 — Articolul 2 alineatul (3): a se vedea punctul 5 de mai sus. Statele membre pot decide să nu aplice Directiva privind returnarea în privința categoriilor de resortisanți ai țărilor terțe enumerate la articolul 2 alineatul (2).

[…]”

10. Statele membre își păstrează dreptul de a adopta dispoziții mai favorabile, cu condiția ca acestea să fie în conformitate cu directiva [29].

11. În temeiul articolului 5, la punerea în aplicare a Directivei privind returnarea, statele membre trebuie să țină seama de anumite elemente referitoare la resortisantul în cauză al unei țări terțe, cum ar fi inclusiv viața sa de familie, starea sa de sănătate și respectarea principiului nereturnării.

12. Articolul 6 alineatul (1) impune statelor membre obligația de a emite o decizie de returnare împotriva oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor [30].

13. Articolul 7 prevede:

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

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

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

(3) În cursul termenului pentru plecare voluntară pot fi impuse o serie de obligații în scopul de a evita riscul de sustragere, cum ar fi aceea de a se prezenta, la intervale de timp periodice, autorităților, de a depune o garanție financiară corespunzătoare, de a prezenta documente sau obligația de a rămâne într-un anumit loc.

(4) În cazul existenței unui risc de sustragere sau în cazul în care o cerere de permis de ședere a fost respinsă ca neîntemeiată în mod evident sau frauduloasă sau în cazul în care persoana în cauză prezintă un risc pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională, statele membre pot să nu acorde un termen pentru plecarea voluntară sau pot să acorde o perioadă mai scurtă de șapte zile.”

14. Articolul 8 alineatul (1) prevede că statele membre trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a executa decizia de returnare dacă, *inter alia*, nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară în conformitate cu articolul 7 alineatul (4).

15. În temeiul articolului 11, deciziile de returnare trebuie însoțite de interdicția de intrare dacă nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară sau dacă obligația de returnare nu a fost îndeplinită [31]. Durata interdicției de intrare trebuie stabilită 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

29 — Articolul 4.

30 — Această obligație nu aduce atingere excepțiilor enumerate la articolul 6 alineatele (2)-(5).

31 — Articolul 11 alineatul (1).

publică, siguranța publică sau securitatea națională [32]. Statele membre dispun de o marjă de apreciere în măsura în care pot să nu elibereze, pot retrage sau pot suspenda o interdicție de intrare în cazuri individuale pentru motive umanitare și pot retrage sau pot suspenda interdicția de intrare în cazuri individuale sau în anumite categorii de cazuri din alte motive.

16. Articolul 14 prevede că statele membre trebuie să garanteze că anumite principii sunt luate în considerare în termenul pentru plecarea voluntară a resortisantului unei țări terțe. Aceste principii includ menținerea unității familiale cu membrii familiei prezenți pe teritoriul statului membru în cauză, asigurarea îngrijirii medicale de urgență și a tratamentului de bază al bolii, acordarea accesului minorilor la sistemul de învățământ de bază în funcție de durata șederii acestora și luarea în considerare a nevoilor speciale ale persoanelor vulnerabile.

Norme naționale

17. Legea privind străinii (Vreemdelingenwet 2000, denumită în continuare „Vw 2000”) prevede că un resortisant al unei țări terțe care nu se află (nu se mai află) în situație de ședere legală în Țările de Jos are la dispoziție un termen de 28 de zile în care să părăsească în mod voluntar teritoriul acestora [33]. Staatssecretaris (denumit în continuare „secretarul de stat”) [34] poate să scurteze termenul pentru plecare sau poate decide că persoana în cauză trebuie să părăsească imediat Țările de Jos în cazul în care printre altele prezintă un risc pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională.

18. Începând cu 9 februarie 2012, Circulara privind străinii (Vreemdelingencirculaire 2000, denumită în continuare „Circulara din 9 februarie 2012”) prevede că, în conformitate cu articolul 62 alineatul 2 din Vw 2000, termenul pentru plecare poate fi scurtat sau refuzat în cazul în care resortisantul țării terțe reprezintă un pericol (*gevaar*) pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională. Conform Circularei din 9 februarie 2012, orice suspiciune sau orice condamnare pentru săvârșirea unei fapte ce poate fi calificată ca infracțiune în temeiul dreptului național este considerată pericol pentru ordinea publică. Suspiciunea trebuie să poată fi confirmată de către șeful poliției [35].

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

19. La 8 iunie 2011, domnul Zh. a sosit la aeroportul Schiphol cu un zbor din Grecia, destinația sa finală fiind Canada. Acesta a fost arestat în timp ce se afla în tranzit în Țările de Jos, întrucât călătorea cu un document de călătorie falsificat. La 21 iunie 2011, acesta a fost condamnat pentru motivul deținerii unui document de călătorie despre a cărui falsificare avea cunoștință și a primit o pedeapsă privativă de libertate de două luni în conformitate cu Codul penal al Țărilor de Jos. La 4 august 2011, secretarul de stat a dispus ca domnul Zh. să părăsească imediat Uniunea Europeană (fără acordarea unui termen pentru plecarea voluntară în conformitate cu articolul 62 alineatul 1 coroborat cu articolul 62 alineatul 2 din Vw 2000). După executarea pedepsei privative de libertate, domnul Zh. a fost plasat în custodie publică înainte de a fi returnat în China. La 2 septembrie 2011, secretarul de stat a menținut decizia de returnare în cazul domnului Zh.

32 — Articolul 11 alineatul (2).

33 — Articolul 61 alineatul (1) coroborat cu articolul 62 alineatul (2).

34 — Potrivit cererii de decizie preliminară, o decizie de reducere a perioadei de plecare este adoptată de Staatssecretaris. Înțelegem totuși, din observațiile scrise ale guvernului olandez, că prevederile relevante din Vw 2000 fac trimitere la Minister în ceea ce privește acest aspect.

35 — Circulara precizează de asemenea că încheierea unei „înțelegeri” pentru evitarea unei pedepse penale este considerată a constitui un risc pentru ordinea publică. Deducem că noțiunea „înțelegere”, „*eenschikking*” sau „*eentransactie*” în textul în limba olandeză, înseamnă o înțelegere încheiată pentru soluționarea unui litigiu, în contextul urmăririi penale, în afara sistemului judiciar.

20. La 8 noiembrie 2011, Rechtbank a menținut decizia secretarului de stat. Domnul Zh. a contestat această decizie la instanța de trimitere. La 14 decembrie 2011, a fost retras ordinul de reținere în custodie publică emis împotriva domnului Zh. pentru motivul că, între timp, acesta a fost îndepărtat de pe teritoriul Țărilor de Jos.

21. La 16 ianuarie 2011, domnul O., care este de asemenea un resortisant al unei țări terțe, a intrat în Țările de Jos cu o viză pentru o ședere pe termen scurt cu o durată de valabilitate de 21 de zile. La 23 noiembrie 2011, acesta a fost arestat și reținut pentru motivul suspiciunii de rele tratamente aplicate unei femei în cadru domestic. La 24 noiembrie 2011, acesta a fost luat în custodie publică înainte de îndepărtare și s-a dispus să părăsească imediat Uniunea Europeană. La 17 ianuarie 2012, secretarul de stat a menținut decizia din 24 noiembrie 2011 întemeiată pe faptul că domnul O. fusese arestat pentru motivul suspiciunii de săvârșire a unei infracțiuni; în consecință, acesta reprezenta un risc pentru ordinea publică și nu avea dreptul la un termen care să îi permită să părăsească în mod voluntar Țările de Jos. La 1 februarie 2012, Rechtbank a admis acțiunea domnului O. și a anulat decizia secretarului de stat. Secretarul de stat a formulat recurs împotriva acestei hotărâri în fața instanței de trimitere. La 23 februarie 2012 a fost retras ordinul de reținere în custodie publică împotriva domnului O. pentru motivul că, între timp, acesta fusese îndepărtat.

22. Instanța de trimitere consideră că sintagma „un risc pentru ordinea publică”, prevăzută la articolul 7 alineatul (4), reprezintă o noțiune autonomă a dreptului Uniunii și că pentru examinarea sensului acesteia este necesar să se verifice dacă pot fi identificate orientări în interpretarea noțiunilor de ordine publică din alte acte legislative ale Uniunii, cum ar fi articolul 27 alineatul (1) din Directiva privind cetățenia, articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2003/109/CE a Consiliului [36] și articolul 6 alineatul (1) sau (2) din Directiva 2003/86/CE a Consiliului (denumite în continuare „cele trei directive”) [37]. Cu toate acestea, având în vedere diferențele semnificative dintre aceste directive și Directiva privind returnarea în ceea ce privește obiectivele, contextul și modul lor de redactare, instanța de trimitere consideră că, în încercarea de a interpreta noțiunea de ordine publică din Directiva privind returnarea, nu poate pur și simplu să aplice noțiunile din cele trei directive prin analogie. În plus, în contextul Directivei privind returnarea, neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară este cea mai puțin restrictivă măsură cu putință. Astfel, este posibil ca noțiunea „risc pentru ordinea publică”, astfel cum este utilizată la articolul 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea, să fie interpretată într-un sens mai larg decât noțiunea „motive de ordine publică” din cele trei directive, astfel încât resortisantul unei țări terțe să poată intra mult mai ușor în sfera de aplicare a noțiunii prevăzute de Directiva privind returnarea. În acest caz, o simplă suspiciune de săvârșire a unei infracțiuni poate fi suficientă.

23. În acest context, Raad van State solicită îndrumări cu privire la următoarele întrebări adresate Curții în vederea pronunțării unei decizii preliminare:

„1) Resortisantul unei țări terțe care se află în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru reprezintă un pericol pentru ordinea publică în sensul articolului 7 alineatul (4) din [Directiva privind returnarea] numai pentru motivul că este suspectat de săvârșirea unei fapte care poate fi calificată drept infracțiune în temeiul dreptului național sau este necesar ca acesta să fi fost condamnat de o instanță penală pentru săvârșirea acestei fapte, iar, în acest caz, condamnarea trebuie să fi devenit definitivă?

2) În cadrul aprecierii aspectului dacă un resortisant al unei țări terțe care se află în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru reprezintă un pericol pentru ordinea publică în sensul articolului 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea, în afară de o suspiciune sau de

36 — Directiva din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (JO 2004, L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 225) (denumită în continuare „Directiva privind rezidenții pe termen lung”).

37 — Directiva din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei (JO L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164) (denumită în continuare „Directiva privind reîntregirea familiei”).

o condamnare, mai joacă vreun rol și alte fapte și circumstanțe din cazul concret, precum gravitatea sau natura faptei săvârșite care poate fi calificată drept infracțiune în temeiul dreptului național, desfășurarea în timp sau intenția persoanei în cauză?

3) Faptele și circumstanțele din cazul concret care prezintă importanță în cadrul aprecierii menționate în cadrul celei de a doua întrebări mai joacă vreun rol în ceea ce privește posibilitatea prevăzută la articolul 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea de a alege între refuzul acordării unui termen pentru plecarea voluntară, pe de o parte, și acordarea unui termen pentru plecarea voluntară mai mic de șapte zile, pe de altă parte, în cazul în care persoana în cauză reprezintă un pericol pentru ordinea publică în sensul respectivului alineat (4)?”

24. Au fost prezentate observații scrise în numele domnului Zh., al Belgiei, al Republicii Cehe, al Franței, al Greciei, al Țărilor de Jos, al Poloniei și al Comisiei Europene. Domnul Zh., Belgia, Țările de Jos, Polonia și Comisia au prezentat observații orale în cadrul ședinței din 15 octombrie 2014.

Observații introductive

25. Este cert că atât domnul Zh., cât și domnul O. intră în domeniul de aplicare al Directivei privind returnarea, fiind resortisanți ai țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, în sensul articolului 3 punctele (1) și (2). În temeiul articolului 7 alineatul (1) din directiva menționată, regula generală este că aceste persoane au dreptul la un termen cuprins între șapte și treizeci de zile pentru întoarcerea voluntară în țara lor de origine. Acest drept poate fi restrâns numai dacă se aplică una dintre excepțiile enumerate la articolul 7 alineatul (4), cum ar fi derogarea pe baza unui risc pentru ordinea publică.

26. Întrucât atât domnul Zh., cât și domnul O. au fost îndepărtați din Țările de Jos, procedura actuală este importantă pentru fiecare dintre aceștia, deoarece, în cazul în care instanța de trimitere consideră că deciziile prin care se refuză acordarea unui termen pentru plecarea voluntară au fost nelegale, aceștia pot introduce acțiuni prin care să solicite autorităților olandeze despăgubiri pentru luarea nelegală în custodie publică. În cazul domnului Zh., eventuala cerere ar putea acoperi perioada cuprinsă între încheierea executării pedepsei privative de libertate pentru motivul călătoriei cu un document de călătorie falsificat și data îndepărtării sale. În cazul domnului O., eventuala cerere ar putea acoperi perioada petrecută în custodie publică înainte de îndepărtarea sa [38].

Prima întrebare

27. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se clarifice sensul sintagmei „prezintă un risc pentru ordinea publică” de la articolul 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea. Aceasta solicită să se stabilească dacă resortisantul unei țări terțe care se află în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru prezintă un astfel de risc doar pentru motivul că este suspectat de săvârșirea unei fapte care poate fi calificată drept infracțiune în temeiul dreptului național sau dacă este necesar ca acesta să fi fost condamnat pentru săvârșirea unei infracțiuni, iar, în acest caz, dacă respectiva condamnare trebuie să fi devenit definitivă (și anume să nu mai existe nicio cale de atac).

38 — Se pare că domnul Zh. a introdus deja o astfel de acțiune; domnul O. are în continuare posibilitatea de a decide să facă acest lucru.

28. Noțiunea „excepție de ordine publică” de la libertățile garantate de dreptul Uniunii și sensul acestei noțiuni nu reprezintă o noutate. Aceasta a apărut, pentru prima dată, cu ani în urmă în cauzele referitoare la libera circulație a lucrătorilor [39]. Recent, aceasta a afectat libera circulație a cetățenilor Uniunii [40]. Articolul 45 alineatul (3) TFUE permite statelor membre să stabilească restricții privind libera circulație a lucrătorilor justificate de motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică. Textul în limba franceză al articolului 45 alineatul (3) TFUE se referă la „des raisons d'ordre public”. Cu toate acestea, versiunea în limba engleză utilizează termenul „public policy” [41]. În schimb, termenul „l'ordre public” din versiunea în limba franceză a Convenției europene a drepturilor omului [42] este tradus în versiunea în limba engleză ca „public order” [43].

29. Noțiunea „public order” nu este sinonimă cu noțiunea „public policy”.

30. Noțiunea „public order” se referă în general la infracțiuni sau fapte care afectează activitățile sociale, astfel cum este cazul în cauza Oteiza Olazabal [44]. În anul 1988, domnul Olazabal, resortisant spaniol de origine bască, cu reședința în Franța, a fost condamnat la 18 luni de închisoare și i s-a aplicat o interdicție de ședere de patru ani pentru motivul asocierii cu un grup infracțional având ca scop tulburarea ordinii publice (ordre public) prin intimidare sau teroare. În anul 1996, acesta a decis că dorește să se mute din regiunea Île-de-France (de lângă Paris) în regiunea Pyrénées-Atlantiques, învecinată cu Spania. Poliția franceză avea informații că acesta a continuat să întrețină relații cu ETA. Prin urmare, autoritățile franceze au încercat să limiteze deplasarea acestuia în Franța, prin interzicerea șederii sale în 31 de „départements” pentru a se asigura că acesta nu se află în vecinătatea frontierei spaniole. Curtea a considerat că acțiunea întreprinsă de autoritățile franceze intra în domeniul de aplicare al excepției de la libera circulație a lucrătorilor prevăzută la vremea respectivă la articolul 48 alineatul (3) din tratat [devenit articolul 45 alineatul (3) TFUE], întrucât era justificată de motive de ordine publică („ordre public”).

31. Noțiunea „public policy” este o noțiune mai largă decât noțiunea „public order”, în măsura în care este interpretată în sensul că include atât fapte contrare ordinii publice (ca în cauza Oteiza Olazabal), cât și fapte care sunt considerate a fi împotriva „policy of the law” [ordine de drept]. Astfel, în cauza Van Duyn [45], autoritățile Regatului Unit au refuzat în mod legal cererea doamnei Van Duyn de obținere a unui permis de muncă care să îi permită să ocupe un post la biserica scientologică pentru motivul că acest lucru ar fi contrar noțiunii „public policy” sau a ceea ce Curtea a descris, folosind (totuși) alți termeni, ca fiind „the public good” [46] [interesul general].

39 — Hotărârile Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punctul 18), *Rutili* (*36/75*, EU:C:1975:137, punctul 26 și următoarele) și Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punctul 33 și următoarele).

40 — A se vedea de exemplu Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:322, punctul 60).

41 — Această variație lingvistică apare în mai multe acte de drept derivat, inclusiv în cele menționate în mod expres de instanța de trimitere (a se vedea punctul 22 de mai sus).

42 — Semnată la Roma la 4 noiembrie 1950.

43 — A se vedea articolul 6 alineatul (1), care prevede că accesul presei poate fi interzis pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia în interesul ordinii publice, fără a aduce atingere dreptului la un proces echitabil, articolul 9 alineatul (2), care prevede că libertatea unei persoane de a-și manifesta religia face obiectul unor restrângeri în interesul ordinii publice, și articolul 1 alineatul (2) din Protocolul nr. 7, care prevede că anumite garanții procedurale pentru străini (resortisanți ai țărilor terțe) referitoare la expulzare nu se vor aplica în cazul în care expulzarea este necesară în interesul ordinii publice.

44 — C-100/01, EU:C:2002:712.

45 — Hotărârea Van Duyn (EU:C:1974:133).

46 — Hotărârea Van Duyn (EU:C:1974:133, punctul 18); a se vedea de asemenea Hotărârea Shingara și Radiom (C-65/95 și C-111/95, EU:C:1997:300, punctele 13 și 27).

32. Noțiunea „public order” este des întâlnită în domeniul legislației în materie de imigrație, cum ar fi la articolul 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea. Toate versiunile lingvistice ale directivei, mai puțin versiunea în limba engleză, utilizează un termen care este echivalent mai degrabă cu „ordre public” decât cu „public policy”[47]. Termenul „public policy” nu se regăsea în propunerea inițială a Comisiei în limba engleză, ci a fost introdus într-un stadiu relativ avansat al elaborării textului în limba engleză în curs de negociere în cadrul Consiliului[48]. Din păcate, niciun considerent nu a fost introdus cu scopul de a sprijini interpretarea dispoziției respective prin explicarea scopului acesteia.

33. Este evident, atât din analiza legislației Uniunii, cât și din analiza jurisprudenței Curții, că termenul „public policy” este utilizat aici ca echivalent al termenului din limba franceză „ordre public”. Ar trebui reținut de asemenea că dreptul Uniunii utilizează o terminologie care îi este specifică și că noțiunile juridice nu au în mod necesar aceeași semnificație în dreptul Uniunii și în dreptul diverselor state membre[49]. Pentru ca lucrurile să fie clare pentru cititor, în prezentul context al examinării pe care o efectuăm cu privire la Directiva privind returnarea, unde citățm texte care se referă, în limba engleză, la „public policy”, vom înlocui această sintagmă cu [ordine publică].

34. Curtea a statuat că, deși, în general, statele membre sunt libere să stabilească, în conformitate cu nevoile lor naționale, care pot varia de la un stat membru la altul și de la o perioadă la alta, cerințele, printre altele, de [ordine publică], în special ca justificare a unei derogări de la principiul fundamental al liberei circulații a persoanelor, aceste cerințe trebuie interpretate totuși în mod strict, astfel încât sfera lor să nu poată fi stabilită unilateral de fiecare stat membru fără exercitarea unui control din partea instituțiilor Uniunii Europene[50].

35. Astfel, nu există o definiție exhaustivă a noțiunii de [ordine publică]. Nu este doar dificil, ci ar putea fi și artificial să se încerce să se elaboreze o definiție, în special din cauză că este recunoscut faptul că statele membre dispun de o marjă largă de apreciere cu privire la circumstanțele care justifică recurgerea la o excepție de [ordine publică][51].

36. Considerăm că modul de redactare a Directivei privind returnarea nu conține elemente care să indice că noțiunea [ordine publică] trebuie interpretată în mod restrictiv, astfel încât să excludă faptele contrare ordinii de drept în domeniul specific al legislației în materie de imigrație. Jurisprudența indică faptul că ordinea publică, atunci când este invocată pentru a justifica o derogare, prezintă anumite caracteristici întrucât presupune, în plus față de tulburarea ordinii sociale pe care o implică orice încălcare a legii, existența unei amenințări reale și suficient de grave față de cerințele de [ordine publică] care afectează unul dintre interesele fundamentale ale societății[52].

37. În sensul articolului 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea, întrebarea este dacă persoana în cauză prezintă un *risc* pentru ordinea publică.

47 — Existau 22 de limbi oficiale la momentul la care a fost adoptată Directiva privind returnarea.

48 — A se vedea articolul 6a (care, ulterior, a devenit articolul 7 din Directiva privind returnarea) din Documentul 7774/08 al Consiliului din 25 martie 2008, 2005/0167 (COD).

49 — Hotărârea Cilfit și alții (283/81, EU:C:1982:335, punctul 19).

50 — Hotărârea I. (C-348/09, EU:C:2012:300, punctul 23 și jurisprudența citată).

51 — Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Tsakouridis (EU:C:2010:322, punctul 68).

52 — Hotărârea Bouchereau (EU:C:1977:172, punctul 35). În Concluziile prezentate în cauza Bouchereau (EU:C:1977:141, paginile 2024-2026), avocatul general Warner a realizat o distincție între termenii „public policy” („ordre public” în ceea ce reprezenta la acea dată dreptul comunitar) și noțiunea „public order” din common-law. Acesta a explicat că [ordinea publică] este o noțiune cunoscută atât în sistemul de drept civil, cât și în sistemul de common-law. În special, noțiunea menționată este cunoscută în domeniul imigrației și al azilului. El afirmă că aceasta corespunde, în limba engleză, noțiunii „the public good”. Curtea a susținut că noțiunea de [ordine publică] include printre altele prevenirea violenței în marile centre urbane [Hotărârea Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34)], prevenirea vânzării de autovehicule furate [*Hotărârea Boscher* (*C-239/90*, EU:C:1991:180)], protecția dreptului de a bate monedă [Hotărârea Thompson și alții (7/78, EU:C:1978:209)], respectarea demnității umane [*Hotărârea Omega* (*C-36/02*, EU:C:2004:614)] și justificarea măsurilor de derogare de la dreptul la liberă circulație al resortisanților unui stat membru [*Hotărârea Aladzhov* (*C-434/10*, EU:C:2011:750)].

38. Diferitele versiuni lingvistice ale articolului 7 alineatul (4) nu sunt redactate în termeni identici. Textul în limba franceză, de exemplu, este diferit de versiunea în limba engleză prin faptul că face distincția între termenii „risque” și „danger”. În partea introductivă a articolului 7 alineatul (4), care se referă la primul motiv de derogare (persoana în cauză se poate sustrage), textul în limba franceză se referă la „risque de fuite”. Apoi, în ceea ce privește excepția de ordine publică, versiunea în limba franceză utilizează expresia „si la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public”.

39. Textul în limba engleză se referă în ambele cazuri la „risk” [risc]. Termenii „danger” [pericol] sau „threat” [amenințare] nu sunt neapărat sinonimi cu termenul „risk” [risc]. Ar fi mai firesc ca în limba engleză să se facă referire la „a risk of absconding” [riscul de sustragere] și la „threat to [public order]” [amenințare pentru ordinea publică] (ceea ce înseamnă că ordinea publică ar putea fi pusă în pericol de o viitoare faptă) mai degrabă decât la faptul că persoana în cauză constituie un risc pentru [ordinea publică] [53]. Motivul pentru acest lucru este că termenul „risk” în limba engleză este ambiguu. Acesta poate însemna că există posibilitatea ca acțiunile persoanei în cauză să aibă consecințe negative. Acesta poate de asemenea să fie interpretat în sensul că o astfel de persoană reprezintă un pericol sau o amenințare la adresa [ordinii publice] (sugerând astfel ideea expunerii la pericole). Aici observăm că articolul 7 alineatul (3) prevede că, în cazul în care anumite măsuri precum obligația de prezentare în fața autorităților pot fi aplicate în scopul de a evita *riscul* de sustragere, trebuie să se privilegieze totuși acordarea unui termen pentru plecarea voluntară.

40. Dintre cele 22 de limbi oficiale ale Uniunii utilizate la data la care a fost adoptată Directiva privind returnarea, 11 urmează modelul francez și fac distincția între *riscul* de sustragere și *pericolul* (sau amenințarea) la adresa [ordinii publice] [54]. Unsprezece dintre acestea urmează versiunea în limba engleză și utilizează același termen pentru a indica riscul de sustragere și amenințarea la adresa [ordinii publice] [55].

41. Potrivit unei jurisprudențe constante, în caz de neconcordanță între diferitele versiuni lingvistice ale unui text legislativ al Uniunii, dispoziția în cauză trebuie să fie interpretată în raport cu economia generală și cu finalitatea reglementării din care face parte [56].

42. Considerăm că termenul „risc” prevăzut la articolul 7 alineatul (3) și în cadrul primului motiv de derogare prevăzut la articolul 7 alineatul (4) are o utilizare diferită față de utilizarea în cadrul derogării pentru motive de ordine publică. În acest din urmă context, termenul menționat se referă la posibilitatea ca persoana în cauză să reprezinte o viitoare amenințare pentru ordinea publică, din cauza comportamentului său din trecut (de exemplu săvârșirea unei infracțiuni).

43. Pentru a se garanta că Directiva privind returnarea este interpretată în conformitate cu obiectivele sale, este, așadar, necesar să se stabilească dacă există o amenințare pentru ordinea publică înainte de se invoca derogarea prevăzută la articolul 7 alineatul (4). Statele membre trebuie să precizeze motivul pentru care interesele de [ordine publică] pe care urmăresc să le protejeze pot fi puse în pericol de persoana în cauză. Astfel, sintagma „reprezintă un risc pentru [ordinea publică]” ar trebui să fie înțeleasă în sensul „constituie un pericol sau o amenințare pentru [ordinea publică]” [57]. În această privință, textul în limba franceză și versiunile lingvistice care respectă formularea din acest text sunt mai clare decât textul în limba engleză.

53 — A se vedea articolul 11 alineatul (2) din Directiva privind returnarea, în cadrul căruia este utilizat termenul „threat”.

54 — Textele în limbile cehă, olandeză, franceză, maghiară, italiană, letonă, lituaniană, polonă, română, slovenă și suedeză.

55 — Textele în limbile bulgară, daneză, engleză, estonă, finlandeză, germană, greacă, malteză, portugheză, slovacă și spaniolă.

56 — Hotărârea Endendijk (C-187/07, EU:C:2008:197, punctele 22–24 și jurisprudența citată); a se vedea mai recent Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauzele conexate Bero și Bouzalmate (C-473 și C-514/13, EU:C:2014:295, punctul 75).

57 — Termenii „risk”, „danger” și „threat” sunt așadar menționați în versiunea în limba engleză a prezentelor concluzii.

44. Trebuie să existe un pericol real și suficient de grav la adresa ordinii publice pentru ca statul membru să recurgă la derogare. Cu alte cuvinte, nu este suficient ca persoana respectivă să fi acționat contrar ordinii publice. Această interpretare este confirmată de considerentul (6), care prevede, în ceea ce privește deciziile luate în temeiul directivei, că ar trebui acordată atenție nu doar simplului fapt al șederii ilegale. Acest lucru indică faptul că autoritățile competente ar trebui mai degrabă să se implice într-un proces de evaluare de la caz la caz, decât să se bazeze numai pe faptul că persoana se află în situație de ședere ilegală, ca fundament pentru deciziile luate în temeiul directivei.

45. În cazul în care noțiunea de ordine publică este utilizată pentru a justifica o derogare de la un drept conferit de dreptul Uniunii, aceasta trebuie să fie interpretată în mod restrictiv [58].

46. În această privință, sfera de aplicare a derogării prevăzute la articolul 7 alineatul (4) nu poate fi stabilită în mod unilateral de fiecare stat membru fără a fi supusă controlului instituțiilor UE [59]. Prin urmare, nu suntem de acord cu guvernele olandez și polonez, care susțin că problema dacă există un risc pentru ordinea publică este exclusiv o chestiune de drept național.

47. Este adevărat că valorile culturale, sociale și, respectiv, juridice ale statelor membre sunt factori care trebuie luați în considerare în definirea ordinii publice. Cu toate acestea, în cazul în care noțiunea nu ar face obiectul supravegherii la nivelul Uniunii, aceste atribute iluzorii ar însemna că statele membre ar fi în măsură să le aplice într-un mod care neagă eficiența drepturilor garantate de dreptul Uniunii. Astfel, statului membru care se prevalează de derogare îi revine obligația să precizeze motivul pentru care există o amenințare la adresa ordinii publice în fiecare caz particular și să prezinte motivele care justifică recurgerea la derogarea prevăzută la articolul 7 alineatul (4).

48. Instanța de trimitere solicită să se răspundă dacă indicații cu privire la sensul noțiunii de [ordine publică] de la articolul 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea pot fi obținute din alte acte ale Uniunii, în special din Directiva privind cetățenia, din Directiva privind rezidenții pe termen lung și din Directiva privind reîntregirea familiei. Considerăm că instanța de trimitere întreabă, în esență, dacă normele de evaluare a excepției de [ordine publică] prevăzute de oricare dintre cele trei directive menționate ar trebui să se aplice prin analogie în privința evaluării efectuate în temeiul articolul 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea.

49. Părțile care au prezentat observații sunt de acord că cele trei directive nu ar trebui să se aplice prin analogie în scopul interpretării articolului 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea. De asemenea, împărtășim acest punct de vedere în măsura în care este vizată compararea textelor directivelor respective. Fiecare dintre cele trei directive diferă de Directiva privind returnarea în ceea ce privește modul de redactare, domeniul de aplicare și obiectivele. Noțiunea de [ordine publică] nu este definită în niciunul dintre aceste texte. Fiecare directivă stabilește, cu toate acestea, anumite elemente care trebuie luate în considerare în cazul în care este invocată excepția de ordine publică.

50. Articolul 27 alineatul (1) din Directiva privind cetățenia prevede că statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii și a membrilor lor de familie, indiferent de cetățenie, pentru motive de [ordine publică], siguranță publică sau sănătate publică. Astfel de măsuri trebuie să respecte principiul proporționalității și să fie întemeiate exclusiv pe conduita persoanei în cauză [articolul 27 alineatul (2)]. Condamnările penale anterioare nu pot justifica în sine luarea unor asemenea măsuri. Conduita persoanei în cauză trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și

58 — A se vedea de exemplu jurisprudența citată la nota de subsol 38 de mai sus și Hotărârea Bero și Bouzalmate (C-473/13 și C-514/13, EU:C:2014:2095, punctul 25).

59 — A se vedea punctul 34 și nota de subsol 50 de mai sus.

suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății[60]. În acest context, articolul 28[61] din această directivă cuprinde dispoziții speciale privind acordarea protecției împotriva deciziilor de expulzare pentru motive care includ printre altele [ordinea publică]; durata ședерii este un factor de care trebuie să se țină seama la stabilirea nivelului de protecție împotriva unor asemenea decizii.

51. Scopul Directivei privind rezidenții pe termen lung este acela de a integra resortisanții țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung aflați în situație de ședere legală fără întrerupere pe teritoriul unui stat membru (de 5 ani), cu scopul de a promova un obiectiv fundamental al tratatelor, și anume coeziunea economică și socială[62]. În temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva privind rezidenții pe termen lung, statele membre pot refuza acordarea statutului de rezident pe termen lung din motive privind [ordinea publică] sau securitatea publică. În cazul în care ia o astfel de decizie, statul membru trebuie să țină seama de gravitatea sau natura infracțiunii contra [ordinii publice] sau a securității publice sau de pericolul pe care îl reprezintă persoana respectivă[63], luând în același timp în considerare durata ședерii și existența unor legături cu țara de reședință[64].

52. Directiva privind reîntregirea familiei ia în considerare necesitatea armonizării legislației naționale și condițiile de admisie și de ședere a resortisanților din țările terțe. Aceasta se aplică în cazul în care există o cerere ca membrii familiei unui „susținător al reîntregirii” (resortisant al unei țări terțe care locuiește într-un stat membru pe baza unui permis de ședere valabil timp de cel puțin un an și care are perspective întemeiate de a obține un drept de ședere permanent) să se alăture acestuia în scopul reîntregirii familiei. Articolul 6 alineatul (1) permite statelor membre să respingă o astfel de cerere din motive printre altele de [ordine publică][65]. Atunci când iau o astfel de decizie, statele membre trebuie să țină seama de aspecte care țin de gravitatea sau de natura atingerii la adresa [ordinii publice] sau de pericolul pe care îl poate reprezenta respectiva persoană[66].

53. O diferență semnificativă între regimul juridic al Directivei privind returnarea și regimul juridic al celor trei directive menționate de instanța de trimitere este că nu trebuie, în cea dintâi, să stabilească un echilibru între implicațiile pentru o persoană care este integrată în societatea statului membru în cauză și oportunitatea de a retrage dreptul la plecarea voluntară[67]. În ceea ce privește Directiva privind returnarea, autoritățile naționale se confruntă cu o problemă mai practică. Ce interval de timp este necesar pentru a permite persoanei în cauză să plece într-un mod uman și demn, care respectă drepturile sale fundamentale? Un resortisant al unei țări terțe care se încadrează în domeniul de

60 — A se vedea de asemenea Hotărârea Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punctul 25).

61 — Articolul 28 alineatul (1) prevede că înainte de a lua o decizie de expulzare de pe teritoriul său din motive printre altele de [ordine publică] statul membru gazdă ia în considerare diverși factori, precum durata ședерii individului respectiv pe teritoriul său, integrarea sa socială și culturală în statul membru gazdă și legăturile sale cu țara de origine. În situația în care persoana în cauză beneficiază de un drept de ședere permanentă, nu se poate lua o decizie de expulzare în temeiul articolului 28 alineatul (2) cu excepția cazului în care, printre altele, există motive imperative de [ordine publică].

62 — Considerentul (4) al Directivei privind rezidenții pe termen lung și articolele 1, 3 și 4 din actul menționat.

63 — Articolul 6 alineatul (1) al doilea paragraf; a se vedea de asemenea condițiile de la articolul 12 alineatul (3) din Directiva privind rezidenții pe termen lung.

64 — Statele membre pot privi o condamnare anterioară pentru săvârșirea unei infracțiuni drept motiv suficient pentru a considera că persoana în cauză prezintă o amenințare, printre altele, pentru [ordinea publică]. Acestea pot lua o decizie de expulzare în situația în care o astfel de persoană reprezintă o amenințare reală și suficient de gravă [articolul 12 alineatul (1)]. Înainte de a lua o decizie de expulzare, statele membre trebuie să țină seama de elementele enumerate la articolul 12 alineatul (3), inclusiv durata ședерii, vârsta, consecințele pentru persoana în cauză și pentru familia sa, legăturile cu țara de reședință sau absența legăturilor cu țara de origine.

65 — Articolul 1, articolul 2 litera (c) și articolul 3 din Directiva privind reîntregirea familiei. Directiva vizează în special să asigure un tratament echitabil al resortisanților țărilor terțe care au reședința în mod legal în Uniunea Europeană și ia în considerare faptul că obiectivul unei politici de integrare mai energice este să se acorde unor astfel de persoane drepturi și obligații comparabile cu cele ale cetățenilor Uniunii Europene.

66 — Noțiunea de [ordine publică] se poate referi la o condamnare pentru o infracțiune gravă, în cazul în care resortisantul în cauză al unei țări terțe face parte dintr-o asociere care susține terorismul, care susține o asociere de acest tip sau care are aspirații extremiste. A se vedea considerentul (14) al Directivei privind reîntregirea familiei, articolul 6 alineatul (2) al doilea paragraf privind retragerea sau refuzul de a reînnoi permisul de ședere, precum și articolul 17.

67 — A se vedea punctele 50-52 de mai sus.

aplicare al Directivei privind returnarea nu este o persoană care locuiește sau care are un grad de integrare în societatea statului membru în cauză. În consecință, reiese în mod logic că nu este necesar să se găsească un echilibru între factorii care țin de legăturile sale cu acest stat membru și consecințele unei decizii prin care i s-a refuzat dreptul la plecarea voluntară.

54. Având în vedere diferențele dintre modul de redactare, sfera de aplicare, obiectivele și contextul actelor, considerăm că niciuna dintre cele trei directive (Directiva privind cetățenia, Directiva privind rezidenții pe termen lung sau Directiva privind reîntregirea familiei) nu se poate aplica prin analogie în interpretarea sensului termenului [ordine publică] prevăzut la articolul 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea.

55. Toate statele membre care au formulat observații în fața Curții susțin că consecințele pentru persoanele în cauză ale derogării de la norma generală în temeiul celor trei directive sunt mai grave decât consecințele pentru un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală ale unei decizii de respingere a cererii de plecare voluntară în temeiul Directivei privind returnarea. Acestea susțin că se aplică niveluri diferite de protecție în temeiul celor trei directive; cel mai ridicat fiind cel asigurat cetățenilor Uniunii ale căror drepturi normale contrastează puternic cu cele ale resortisanților din țări terțe aflați în situație de ședere ilegală în conformitate cu Directiva privind returnarea. În consecință, derogarea pentru motive de [ordine publică] în conformitate cu Directiva privind cetățenia ar trebui interpretată în mod mai restrictiv decât derogarea din Directiva privind returnarea; iar noțiunea „risc” sau „pericol” pentru [ordinea publică] din cadrul acesteia din urmă ar trebui interpretată într-un mod mai puțin restrictiv decât noțiunea „motive de [ordine publică]” din fiecare dintre cele trei directive. Instanța de trimitere adoptă aceeași abordare.

56. Nu suntem de acord cu acest punct de vedere.

57. Nu servește niciunui scop util compararea articolului 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea cu dispozițiile oricăreia dintre cele trei directive care conțin o excepție de ordine publică. Directivele menționate nu se aplică prin analogie, astfel încât este imprevizibil și lipsit de pertinență dacă pragul care declanșează aplicarea derogării de [ordine publică] prevăzută de directivă este mai restrictiv sau mai puțin restrictiv. Directiva privind returnarea diferă în mod fundamental de cele trei directive. Prin urmare, aceasta trebuie interpretată în raport cu modul său de redactare, cu scopul, cu sistemul și cu contextul său pentru a stabili semnificația dispoziției derogatorii prevăzute la articolul 7 alineatul (4) [68].

58. În plus, argumentul statelor membre că derogarea prevăzută de Directiva privind returnarea ar trebui interpretată într-un mod mai puțin restrictiv decât derogările prevăzute de oricare dintre cele trei directive are conotații lamentabile. Acesta sugerează că persoanele fizice pot fi incluse într-o ierarhie a protecției, în cadrul căreia cetățenii Uniunii se află în frunte, iar resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală se află la bază. Acest lucru implică faptul că persoanele aflate la baza ierarhiei se încadrează mai bine în domeniul de aplicare al unei dispoziții de derogare de la drepturile acordate în temeiul dreptului Uniunii pentru simplul motiv că se află pe o poziție inferioară în ierarhie.

59. Nu putem fi de acord cu o astfel de abordare. Într-adevăr, poziția cetățenilor Uniunii și cea a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală nu pot fi asimilate și sunt reglementate de norme diferite. Din această diferență nu reiese totuși că ar trebui acordată o atenție mai puțin riguroasă sau mai puțin scrupuloasă evaluării aspectului dacă se impune o derogare de la un drept conferit de dreptul Uniunii. O dispoziție de derogare precum articolul 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea nu trebuie interpretată într-un mod relaxat mai degrabă decât restrictiv, deoarece aceasta se referă la persoanele care nu au drepturi de ședere pe teritoriul Uniunii Europene. În plus,

68 — Hotărârea Brouwer (C-355/11, EU:C:2012:353, punctul 36 și jurisprudența citată).

resortisanții țărilor terțe (inclusiv cei a căror prezență în Uniunea Europeană este ilegală) intră în domeniul de aplicare al cartei [69]. Drepturile fundamentale garantate de dreptul Uniunii care se aplică resortisanților țărilor terțe ar trebui să fie respectate cu aceeași rigoare ca și cele care se aplică cetățenilor Uniunii.

60. Astfel, atunci când examinează dacă un resortisant al unei țări terțe constituie un risc pentru ordinea publică, statele membre ar trebui să își întemeieze evaluarea pe poziția individuală a persoanei în cauză, mai degrabă decât pe considerații generale [70]. Curtea s-a pronunțat în acest sens în Hotărârea Royer [71] în legătură cu modul de redactare a articolului 3 alineatul (1) din Directiva 64/221/CEE a Consiliului [72], care prevede: „Măsurile luate din motive de [ordine publică] sau de siguranță publică se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză”. În opinia noastră, această abordare se aplică de asemenea în raport cu Directiva privind returnarea. Sistemul instituit de articolul 7 ia în considerare în mod expres faptul că circumstanțele individuale sunt relevante pentru procesul de evaluare [73]. Prin urmare, aceeași metodologie ar trebui să se aplice în cazul deciziilor luate în temeiul articolului 7 alineatul (4). Astfel de decizii ar trebui adoptate de la caz la caz ținând seama de criterii obiective.

61. Toate normele de drept penal sunt norme de ordine publică, în sensul că sunt norme imperative. În consecință, încălcarea acestor norme provoacă o tulburare a ordinii publice a statelor membre. Amploarea acestei perturbări va fi mai mică sau mai mare în funcție de natura faptei săvârșite. Gradul de severitate a pedepsei prevăzute de legiuitorul național pentru sancționarea comportamentului interzis va reflecta în mod normal impactul perceput al tulburării [ordinii publice] [74].

62. În consecință, încălcarea dreptului penal al unui stat membru echivalează cu un act contrar ordinii publice. Cu toate acestea, nu rezultă în mod necesar că orice încălcare a dreptului penal, chiar minoră, constituie un risc pentru ordinea publică în sensul articolului 7 alineatul (4). Autoritățile naționale trebuie să efectueze evaluarea din perspectiva intereselor inerente protejării cerințelor de ordine publică. Aceasta nu este în mod necesar identică cu cea care a stat la baza condamnării penale [75].

63. Considerentul (6) al Directivei privind returnarea explică faptul că deciziile ar trebui luate de la caz la caz și că ar trebui acordată atenție nu doar simplului fapt al șederii ilegale [76]. Astfel, în împrejurări precum cele în care s-a aflat domnul Zh., nu este suficient ca autoritățile naționale să își întemeieze decizia de retragere a dreptului la plecare voluntară pe simplul fapt că persoana în cauză a fost condamnată pentru că a călătorit cu un document de călătorie falsificat, ceea ce contravine articolului 5 din Codul frontierelor Schengen, și este un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală în sensul articolului 3 punctul 2 din Directiva privind returnarea. Un număr semnificativ de resortisanți ai unor țări terțe care în urma unei călătorii aeriene se prezintă la frontierele UE ar putea călători cu documente falsificate. De cele mai multe ori, cu scopul de a se proteja, oamenii încearcă să își ascundă identitatea atunci când părăsesc țara lor de origine. Aceștia nu sunt neapărat protejați prin depunerea unei cereri de azil în cazul în care nu solicită o astfel de protecție în Uniunea Europeană [77]. Autoritățile naționale trebuie să evalueze care interese de ordine publică impun o protecție și în ce

69 — Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (JO 2010, C 83, p. 389). În mod evident, resortisanții țărilor terțe nu se bucură de drepturile specifice cuprinse în titlul V din această cartă, denumit „Drepturile cetățenilor”, cum ar fi dreptul de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European.

70 — Hotărârea Royer (48/75, EU:C:1976:57, punctul 46).

71 — Citată la nota de subsol 69.

72 — Directiva din 25 februarie 1964 de coordonare a măsurilor speciale aplicabile străinilor în materie de deplasare și de ședere justificate prin motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică (JO 1964, 56, p. 850).

73 — A se vedea articolul 7 alineatul (2).

74 — A se vedea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza I. (C-348/09, EU:C:2012:123, punctele 36 și 37).

75 — A se vedea prin analogie Hotărârea Bouchereau (EU:C:1977:172, punctul 27).

76 — A se vedea punctele 44 și 60 de mai sus.

77 — În cursul ședinței, guvernul olandez a explicat că pe durata evaluării cererilor de azil nu sunt luate măsuri împotriva persoanei în cauză în ceea ce privește șederea ilegală. A se vedea de asemenea Hotărârea Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, punctul 49).

sens persoana în cauză constituie un pericol pentru ordinea publică. Cu alte cuvinte, nu ar trebui să existe decizii automate de privare a unei persoane de dreptul la plecarea voluntară pentru simplul fapt că aceasta este condamnată pentru că a călătorit cu un document de călătorie falsificat și că, în consecință, ar putea fi un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală [78].

64. Acestea fiind spuse, în opinia noastră, o condamnare nu trebuie să devină definitivă, fără nicio cale de atac împotriva acesteia, pentru ca persoana în cauză să intre în domeniul de aplicare al articolului 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea.

65. O astfel de poziție nu ar fi conformă cu observațiile generale prezentate mai sus; în plus, nu există niciun temei în textul directivei pentru a susține acest punct de vedere. Mai mult, ar fi contrară obiectivului de stabilire a unui anumit termen pentru plecarea voluntară. În cazul în care ar fi necesar să se ia în considerare un ultim recurs, termenul de 30 de zile [și, cu siguranță, temenele mai apropiate de termenul minim de șapte zile prevăzut la articolul 7 alineatul (1)] ar fi depășit în multe cazuri ca urmare a duratei procedurilor judiciare. Aceasta ar submina de asemenea derogarea prevăzută la articolul 7 alineatul (4): în orice caz, o returnare rapidă în mai puțin de șapte zile ar fi imposibilă în situația în care persoana în cauză a deschis o procedură de recurs.

66. În plus, astfel cum Belgia, Franța și Țările de Jos indică în mod întemeiat, această poziție ar fi incompatibilă cu acquis-ul Schengen, întrucât scopul sistemului SIS [79] (care permite statelor membre să obțină informații cu privire la alertările făcute în legătură cu persoane în scopul controalelor la frontieră) include menținerea printre altele a [ordinii publice] [80]. Prin urmare, o persoană care face obiectul unei decizii de returnare imediată, face de asemenea obiectul unei interdicții de intrare în conformitate cu articolul 11 alineatul (1) din Directiva privind returnarea, datele relevante fiind introduse în sistemul SIS. Astfel de decizii se pot baza pe o amenințare la adresa ordinii publice care apare în cazul în care persoana în cauză a fost condamnată pentru o infracțiune care atrage o pedeapsă privativă de libertate de cel puțin un an [81]. Nu există nicio cerință în conformitate cu Convenția de punere în aplicare potrivit căreia această condamnare trebuie să fi devenit definitivă și irevocabilă. În cazul în care condamnarea reprezintă și fundamentul pentru refuzul acordării unui termen pentru plecarea voluntară din motive de [ordine publică] în temeiul articolului 7 alineatul (4), adăugarea unei noi cerințe potrivit căreia nu trebuie să mai existe căi de atac împotriva respectivei condamnări nu ar fi conformă cu cerințele prevăzute la articolul 96 alineatul (2) din Convenția de punere în aplicare. În consecință, considerăm că ar fi mai bine să se interpreteze articolul 7 alineatul (4) fără a adăuga o astfel de cerință. Avantajul constă în asigurarea unei interpretări coerente cu sistemul legislativ global, care include acquis-ul Schengen.

67. Suspiciunea că persoana în cauză a săvârșit o infracțiune este suficientă pentru a declanșa aplicarea articolului 7 alineatul (4)?

68. În opinia noastră, având în vedere că deciziile trebuie adoptate de la caz la caz, luând în considerare criterii obiective [considerentul (6) al Directivei privind returnarea] și că statele membre ar trebui să ia decizii pe baza situației fiecărei persoane în cauză, mai degrabă decât pe baza unor considerații generale, nu poate exista o regulă generală potrivit căreia sunt suficiente numai condamnările pentru infracțiuni. Astfel, în principiu, suspiciunea de săvârșire a unei infracțiuni ar putea fi suficientă pentru a invoca derogarea prevăzută la articolul 7 alineatul (4).

78 — În conformitate cu Directiva privind returnarea, statele membre trebuie să returneze resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, respectând drepturile fundamentale ale acestora în conformitate cu articolul 1. În cazul în care a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară, dar decizia de returnare nu a fost îndeplinită, statele membre trebuie să ia măsuri pentru a executa decizia în temeiul articolul 8 alineatul (1).

79 — A se vedea punctele 3 și 4 de mai sus.

80 — Există o trimitere expresă la Codul frontierelor Schengen la articolul 3 punctul 2 din Directiva privind returnarea și la sistemul SIS în considerentul (18), precum și o trimitere mai generală la sistemul Schengen în considerentul (14). Aceste referințe indică faptul că acquis-ul Schengen face parte din contextul legislativ relevant pentru interpretarea Directivei privind returnarea.

81 — A se vedea punctul 4 de mai sus.

69. Autoritățile naționale trebuie totuși să evalueze interesele de ordine publică care impun protecție și în ce sens persoana în cauză constituie un pericol pentru ordinea publică în cazul atât al unei condamnări, cât și al unei suspiciuni de săvârșire a unei infracțiuni. Cu alte cuvinte, nu ar trebui să existe o decizie automată care să priveze o persoană de dreptul la plecare voluntară pentru simplul fapt că este condamnată pentru o infracțiune sau că este suspectată de săvârșirea unei infracțiuni.

70. Concluzionăm că, pentru a se putea aplica derogarea de la regula generală prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din Directiva privind returnarea, resortisanților țărilor terțe care se află în situație de ședere ilegală ar trebui să li se acorde o perioadă de șapte până la treizeci de zile pentru plecarea voluntară, iar „riscul” sau amenințarea pentru ordinea publică în sensul articolului 7 alineatul (4) trebuie să poată fi identificată de statul membru în cauză. Domeniul de aplicare al acestei derogări este un aspect ce ține de dreptul Uniunii. Orientări generale în ceea ce privește sensul termenului [ordine publică] se pot deduce din jurisprudența Curții referitoare la această noțiune, ținând seama de modul de redactare, de obiectivele, de sistemul și de contextul Directivei privind returnarea. Pentru a stabili dacă un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală prezintă o amenințare pentru [ordinea publică] în sensul articolului 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea, autoritățile naționale competente trebuie să efectueze o evaluare de la caz la caz în fiecare situație pentru a determina interesul de ordine publică pe care urmăresc să îl protejeze. Acestor autorități le revine obligația de a prezenta motivele care justifică recurgerea la articolul 7 alineatul (4). În acest sens, acestea trebuie să demonstreze că persoana în cauză: (i) a acționat contrar ordinii publice și (ii) reprezintă o amenințare la adresa [ordinii publice]. În circumstanțe adecvate, o suspiciune rezonabilă că persoana în cauză a săvârșit o infracțiune este suficientă pentru a invoca excepția de [ordine publică] prevăzută la articolul 7 alineatul (4). În cazul în care a existat o condamnare, nu este necesar ca aceasta să fi devenit definitivă.

A doua întrebare

71. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se răspundă dacă ar trebui să se țină seama de alte fapte și circumstanțe în afară de o suspiciune sau de o condamnare pentru săvârșirea unei infracțiuni (cum ar fi natura sau gravitatea faptei săvârșite care poate fi calificată drept infracțiune în temeiul dreptului național; desfășurarea în timp sau intenția persoanei în cauză) pentru a aprecia dacă se aplică derogarea prevăzută la articolul 7 alineatul (4) și, în cazul în care răspunsul este afirmativ, care sunt factorii relevanți.

72. Împărtășim opinia exprimată de toate părțile care au prezentat observații în fața Curții că ar trebui luați în considerare și alți factori.

73. Întrebarea este, care sunt acești factori?

74. Nu credem că este posibil să se întocmească în mod abstract o listă exhaustivă a tuturor factorilor relevanți. În cazul în care o persoană este condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni, în plus față de punctele indicate de instanța de trimitere, considerăm că cel puțin următoarele elemente sunt de asemenea relevante: gravitatea pedepsei impuse, precum și gradul de implicare a persoanei în cauză în săvârșirea infracțiunii respective (dacă a fost instigatorul, făptașul sau a jucat un rol minor).

75. Nu suntem de acord cu Comisia în măsura în care aceasta consideră că ceea ce contează este dacă persoana în cauză ar putea să nu respecte în mod voluntar obligația de returnare [82]. Textul Directivei privind returnarea nu aduce limitări de această natură. În plus, în măsura în care poziția Comisiei are în vedere circumstanțele în care resortisantul unei țări terțe se poate sustrage, această situație este abordată prin intermediul primului motiv prevăzut la articolul 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea (astfel cum este definit la articolul 3 punctul 7).

76. Instanța de trimitere solicită de asemenea să se răspundă dacă intenția persoanei în cauză poate fi un factor relevant. Considerăm că, în principiu, aceasta trebuie să fie relevantă, întrucât aspectul dacă persoana în cauză este susceptibilă de recidivă sau de săvârșirea unei infracțiuni mai grave este, în mod evident, un factor relevant. Este posibil ca problema referitoare la intenție să fie abordată în mod expres aici deoarece domnul Zh. nu intenționa să rămână în Țările de Jos, acesta fiind oprit de autoritățile olandeze în timp ce se afla în tranzit către Canada. Faptul că nu intenționa să rămână în Țările de Jos este lipsit de relevanță pentru problema dacă acesta se afla într-o situație de ședere ilegală în sensul Directivei privind returnarea [83]. Cu toate acestea, intenția sa este relevantă pentru aprecierea aspectului dacă săvârșirea infracțiunii de a călători cu un document de călătorie falsificat constituie o tulburare a ordinii publice și dacă domnul Zh. constituie o amenințare pentru ordinea publică în Țările de Jos. Ponderea atribuită intențiilor domnului Zh. este un aspect care ține de aprecierea autorităților naționale, sub rezerva controlului exercitat de instanța națională. În ceea ce privește ceilalți factori (enumerați la punctele 71 și 74 de mai sus), intențiile personale nu pot fi determinante. Astfel, în această privință, considerăm că în cazul unei persoane care călătorește cu un document de călătorie falsificat și care nu are intenția de a rămâne în țara în cauză, gradul de tulburare și natura amenințării la adresa ordinii publice sunt în mod semnificativ mai puțin clare decât în cazul unei persoane condamnate pentru furnizarea, cu bună știință, a unor documente falsificate bandelor implicate în traficul de persoane. Aceasta din urmă este o infracțiune mai gravă, care are implicații clare pentru ordinea publică.

77. Acești factori sunt de asemenea relevanți în ceea ce privește suspiciunea de săvârșire a unei infracțiuni. De asemenea, este important să se țină seama de ceea ce stă la baza suspiciunii. Astfel, de exemplu, situația unei persoane arestate pentru comiterea unui atac violent al cărei proces este abandonat deoarece victima (unicul martor) refuză să depună mărturie ar fi diferită de aceea a unei persoane care este acuzată de comiterea unor furturi minore și care nu a fost anchetată de către poliție, dar care este totuși adusă în atenția autorităților de imigrare. În prima situație existau motive suficiente pentru ca statul să înceapă urmărirea penală, ceea ce implică faptul că există un interes de ordine publică. Cel de al doilea scenariu este o simplă afirmație care, prin ea însăși, nu indică în mod obligatoriu un interes de ordine publică.

78. Instanța de trimitere precizează că, odată cu adoptarea circularei din 9 februarie 2012, politica Țărilor de Jos este că orice suspiciune sau condamnare pentru o faptă care poate fi calificată drept infracțiune în temeiul dreptului național constituie un risc pentru [ordinea publică] în scopul unei decizii de returnare [84]. Această circulară este ulterioară faptelor în discuție în acțiunea principală. Cu toate acestea, în cadrul ședinței, guvernul olandez a confirmat că textul circularei anterioare, în vigoare la data faptelor, era aproximativ identic cu cel al Circularei din 9 februarie 2012. Guvernul olandez a indicat că, deși circulara nu era obligatorie din punct de vedere juridic, practica standard era ca autoritățile naționale să considere că există o amenințare la adresa ordinii publice în cazuri precum cel al domnului Zh. și cel al domnului O. și să refuze acordarea unui termen pentru plecarea voluntară, deoarece persoana în cauză avea o condamnare penală sau era suspectată de săvârșirea unei infracțiuni. Resortisantul țării terțe urma apoi să fie informat și să îi fie acordată ocazia să indice dacă

82 — Considerăm că este posibil ca Comisia să se fi referit la circumstanțele în care resortisantul unei țări terțe nu se sustrage neapărat, ci refuză să plece în absența unei decizii de returnare emise în temeiul articolului 8.

83 — A se vedea punctele 9 și 25 de mai sus.

84 — A se vedea punctul 18 și nota de subsol 34. Problema unei „înțelegeri” nu este invocată în acțiunea principală.

situația sa personală era de așa natură, încât ar fi trebuit totuși să îi fie acordat un termen pentru plecarea voluntară (în mod automat de 28 de zile) pentru motivul că un astfel de termen era necesar din motive legate, de exemplu, de sănătate sau de viața de familie (a se vedea articolul 5 din Directiva privind returnarea).

79. Cu toate că sistemul Țărilor de Jos nu este pus în discuție în prezenta procedură (aceasta nu este o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor), observăm, din motive de claritate, că o astfel de politică pare să fie incompatibilă cu Directiva privind returnarea pentru motivele expuse în continuare. În primul rând, din economia articolului 7 reiese că acesta conferă un drept la plecarea voluntară [articolul 7 alineatul (1)] și permite derogarea de la acest drept doar în anumite circumstanțe [articolul 7 alineatul (4)]. În al doilea rând, modul de redactare a directivei indică în mod expres că este necesară o evaluare de la caz la caz (mai degrabă decât aplicarea regulilor generale, cum ar fi dacă există o suspiciune sau o condamnare pentru o infracțiune) pentru a da naștere derogării pentru motive de ordine publică, prevăzută la articolul 7 alineatul (4) [85]. În al treilea rând, sistemul Țărilor de Jos, astfel cum a explicat instanța de trimitere, se caracterizează printr-o *prezumție* împotriva plecării voluntare dacă persoana în cauză este condamnată sau suspectată de săvârșirea unei infracțiuni. Din modul de redactare a Directivei privind returnarea nu rezultă niciun element care să susțină ideea unei astfel de prezumții.

80. În plus, Directiva privind returnarea stabilește standardele și procedurile comune [considerentul (2) și articolul 1] care trebuie aplicate de fiecare stat membru pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. Prin urmare, dacă doresc să aplice prevederi mai favorabile, statele membre pot deroga de la aceste standarde și proceduri numai în conformitate cu articolul 4. Directiva nu permite statelor membre să aplice norme mai stricte în domeniul pe care ea îl reglementează [86].

81. În lumina acestor observații, rezultă că autoritățile naționale trebuie să demonstreze, în plus față de faptul că domnul Zh. a fost condamnat pentru că a călătorit cu un document de călătorie falsificat, de ce poziția lor cu privire la invocarea articolului 7 alineatul (4) este justificată. În ce sens fapta acestuia constituie o tulburare a ordinii publice și de ce este acesta considerat a reprezenta o amenințare? Domnul O., pe de altă parte, este suspectat de săvârșirea unui act de violență domestică – care constituie de asemenea o infracțiune. În cazul său, autoritățile naționale trebuie să demonstreze în ce sens acesta a acționat contrar ordinii publice. Acestea trebuie să prezinte motive solide pentru suspiciunea pe care o au, motive care trebuie să fie diferite de o simplă afirmație. Astfel, autoritățile trebuie să stabilească natura [de ordine publică] a infracțiunii: de exemplu, dacă există preocuparea că acesta va săvârși noi infracțiuni similare.

82. În concluzie, atunci când se evaluează dacă există o amenințare pentru [ordinea publică] în sensul articolului 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea, deciziile nu ar trebui să fie luate numai pe baza faptului că resortisantul în cauză al țării terțe este suspectat sau a fost condamnat pentru săvârșirea unei infracțiuni. Alți factori, precum gravitatea sau natura faptei săvârșite care poate fi calificată drept infracțiune în temeiul dreptului național, desfășurarea în timp, intenția persoanei în cauză și gradul de implicare în desfășurarea infracțiunii, sunt relevanți pentru orice evaluare. În cazul în care temeiul pentru care se invocă derogarea prevăzută la articolul 7 alineatul (4) este suspiciunea de săvârșire a unei infracțiuni, motivele pe care se întemeiază această suspiciune sunt relevante pentru evaluare. Orice evaluare trebuie să se facă de la caz la caz.

85 — A se vedea considerentul (6) al Directivei privind returnarea. A se vedea de asemenea Hotărârea Royer (EU:C:1976:57, punctul 46).

86 — Hotărârea El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctele 31-33).

A treia întrebare

83. În cazul în care resortisantul în cauză al țării terțe este considerat a prezenta o amenințare pentru ordinea publică în sensul articolului 7 alineatul (4), instanța de trimitere solicită să se clarifice dacă factorii luați în considerare pentru aprecierea acestei amenințări sunt de asemenea relevanți pentru a stabili dacă persoanei respective ar trebui să i se acorde un termen mai mic de șapte zile pentru plecarea voluntară sau dacă ar trebui să i se refuze acordarea unui termen.

84. Țările de Jos consideră că, în aceste circumstanțe, Directiva privind returnarea permite statelor membre să aleagă între două situații alternative: (i) să acorde un termen mai scurt de șapte zile sau (ii) să refuze acordarea unui termen pentru plecarea voluntară. Astfel, statele membre nu sunt obligate să aplice o normă care se referă atât la îndepărtarea imediată, cât și la plecarea într-un termen cuprins între o zi și șase zile. Țările de Jos nu aplică un astfel de termen: acesta nu acordă niciun termen pentru plecarea voluntară atunci când se aplică articolul 7 alineatul (4). Guvernul olandez explică faptul că abordarea sa evită incertitudinea, întrucât este evident că nu va fi acordat niciun termen pentru plecarea voluntară. Astfel, reduce sarcina executivului și a autorităților judiciare care nu sunt obligate să evalueze dacă un termen mai scurt de șapte zile ar fi adecvat într-un anumit caz. În mod excepțional, în cazul în care situația resortisantului țării terțe este de asemenea natură încât să se aplice condițiile prevăzute la articolul 5 din Directiva privind returnarea (motive legate de viața de familie și starea de sănătate a persoanei în cauză), poate fi acordat și este acordat un termen mai lung (28 de zile).

85. Toate statele membre care au formulat observații cu privire la cea de a treia întrebare arată că aprecierea aspectului dacă persoana în cauză ar trebui să fie îndepărtată imediat sau dacă ar trebui să beneficieze de un termen cuprins între o zi și șase zile pentru plecarea voluntară rămâne la latitudinea statului membru în cauză și că factorii relevanți pentru aprecierea aspectului dacă interesul de ordine publică este amenințat sunt de asemenea relevanți pentru a se determina dacă să se acorde un termen mai scurt de șapte zile pentru plecarea voluntară sau dacă să se facă demersurile pentru îndepărtarea imediată.

86. Considerăm că scopul articolului 7 alineatul (4) este și de a permite statelor membre să returneze imediat anumiți resortisanți ai țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală atunci când acest lucru este impus de interesele de ordine publică. În consecință, există o corelație între amenințarea la adresa intereselor de ordine publică și necesitatea de a realiza o returnare rapidă. Prin urmare, răspunsul pe scurt la a treia întrebare este „da”: factorii relevanți pentru aprecierea aspectului dacă există o amenințare pentru ordinea publică sunt de asemenea relevanți pentru a se determina dacă într-un caz particular trebuie acordat un termen mai scurt de șapte zile.

87. Cu toate acestea, referitor la întrebarea implicită în ceea ce privește sensul formulării „[…] statele membre pot să nu acorde un termen pentru plecarea voluntară sau pot să acorde o perioadă mai scurtă de șapte zile” cuprinse la articolul 7 alineatul (4), nu suntem de acord cu poziția guvernului olandez. Considerăm că o interpretare a articolului 7 alineatul (4) care ar permite unui stat membru să efectueze în mod automat returnarea imediată în cazul în care se aplică derogarea de ordine publică este incompatibilă cu Directiva privind returnarea.

88. O interpretare care este în concordanță cu obiectivele și cu sistemul instituit de Directiva privind returnarea impune, mai degrabă, efectuarea unei evaluări de la caz la caz în fiecare situație cu privire la aspectul dacă returnarea imediată este soluția adecvată sau dacă ar trebui să se acorde un termen cuprins între o zi și șase zile pentru plecarea voluntară [87].

87 — În temeiul articolului 7 alineatul (1), termenul minim normal pentru plecarea voluntară este de șapte zile.

89. Modul de redactare a Directivei privind returnarea sprijină această abordare mai nuanțată. Deciziile luate în temeiul prezentei directive ar trebui să fie adoptate de la caz la caz în funcție de criterii obiective [88]. Reîntoarcerea voluntară ar trebui să fie preferată returnării forțate și ar trebui acordat un termen pentru plecarea voluntară [89].

90. În plus, potrivit Directivei privind returnarea, în principiu, dacă nu este acordat un termen pentru plecarea voluntară trebuie emisă o interdicție de intrare [90]. Emiterea unei interdicții de intrare are consecințe importante pentru resortisantul în cauză al țării terțe. Aceasta indică faptul că amenințarea la adresa interesului de ordine publică pe care el o reprezintă este semnificativă și activează sistemul de alertare Schengen SIS [91]. Aceasta înseamnă de asemenea că garanțiile în așteptarea returnării, prevăzute la articolul 14 din directivă, inclusiv menținerea unității familiale cu membrii familiei prezenți în statul membru în cauză, îngrijirea medicală de urgență și tratamentul de bază al bolii, sunt puse în pericol.

91. Potrivit unei jurisprudențe constante, atunci când adoptă măsuri de punere în aplicare a legislației Uniunii, statele membre trebuie să își exercite puterea de apreciere în conformitate cu principiile generale ale dreptului Uniunii, printre care principiul proporționalității [92]. În contextul Directivei privind returnarea, acest principiu impune că, atunci când se restricționează dreptul la plecarea voluntară, cea mai puțin restrictivă măsură ar trebui luată în funcție de împrejurările cazului.

92. Directiva privind returnarea prevede că, în cazul în care un resortisant al unei țări terțe intră sub incidența articolului 7 alineatul (4), statul membru în cauză poate alege să acorde o perioadă mai scurtă de șapte zile pentru plecarea voluntară ca o excepție de la articolul 7 alineatul (1) (care prevede un termen pentru plecarea voluntară cuprins între șapte și treizeci de zile), iar, în cazul în care este necesar, să nu acorde niciun termen pentru plecarea voluntară. Nu suntem de acord cu observația instanței de trimitere potrivit căreia neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară reprezintă măsura cea mai puțin restrictivă. Dimpotrivă: în situația în care un stat membru aplică o politică de neacordare a unui astfel de termen în fiecare caz, acesta nu aplică măsură cea mai puțin restrictivă. Deoarece toate cazurile sunt supuse acelorași reguli generale, nu există niciun proces de evaluare individuală. Această poziție nu ni se pare a fi în conformitate cu principiul proporționalității.

93. Adăugăm că nu putem accepta argumentul prezentat de Țările de Jos în sensul că prin poziția sa evită împovărarea organelor executive și judiciare. Încercarea de a reduce inconvenientele administrative nu este un motiv valabil pentru a evita evaluarea cazurilor în conformitate cu sistemul mai nuanțat impus de directivă [93].

94. Concluzionăm că în cazul în care un resortisant al unei țări terțe reprezintă o amenințare la adresa [ordinii publice] în sensul articolului 7 alineatul (4) din Directiva privind returnarea, statele membre trebuie să respecte principiile generale ale dreptului Uniunii, inclusiv principiul proporționalității. Atunci când se stabilește dacă persoana în cauză ar trebui să beneficieze de un termen mai scurt de

88 — A se vedea considerentul (6) al Directivei privind returnarea și punctele 44, 60 și 63 de mai sus.

89 — A se vedea considerentul (10) al Directivei privind returnarea. A se vedea de asemenea Hotărârea El Dridi (EU:C:2011:268, punctele 36 și 37).

90 — Articolul 11 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind returnarea. În cadrul ședinței, guvernul olandez a explicat că nu este aplicată în mod automat o interdicție de intrare în cazul în care nu este acordat un termen pentru plecarea voluntară. Această poziție pare să fie în contradicție cu formularea articolului 11 alineatul (1) litera (a) care este obligatorie. Este adevărat că articolul 4 alineatul (3) menține dreptul statelor membre de a aplica măsuri mai favorabile, cu condiția ca acestea să fie compatibile cu directiva. Cu toate acestea, politica Țărilor de Jos referitoare la interdicțiile de intrare pare să nu fie în concordanță cu directiva în măsura în care urmărește să asigure că deciziile de returnare și interdicțiile de intrare se extind la întreg teritoriul Uniunii, care interzice ședereа pe teritoriul tuturor statelor membre [a se vedea articolul 11 alineatul (1) litera (a) coroborat cu considerentul (14)].

91 — A se vedea punctul 4 de mai sus.

92 — Hotărârea Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, punctul 26 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea considerentul (6) al Directivei privind returnarea și referința potrivit căreia deciziile adoptate în temeiul directivei trebuie să fie conforme cu principiile generale ale dreptului Uniunii, care includ principiul proporționalității. A se vedea de asemenea Hotărârea El Dridi (EU:C:2011:268, punctul 41).

93 — Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, un stat membru nu poate invoca dificultăți practice sau administrative pentru a justifica nerespectarea obligațiilor care îi revin în ceea ce privește punerea în aplicare a unei directive. A se vedea prin analogie Hotărârea Comisia/Portugalia (C-277/13, EU:C:2014:2208, punctul 59 și jurisprudența citată).

șapte zile pentru plecarea voluntară sau dacă trebuie să se întoarcă imediat, autoritățile naționale competente pot lua în considerare elementele avute în vedere în evaluarea aspectului dacă persoana în cauză reprezintă o astfel de amenințare la adresa [ordinii publice]. La stabilirea aspectului dacă se acordă o perioadă redusă pentru plecarea voluntară în temeiul articolului 7 alineatul (4), este incompatibil cu această directivă să se decidă în mod automat neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară în orice situație, chiar dacă o perioadă cuprinsă între una și șase de zile pentru plecarea voluntară ar putea fi adecvată în circumstanțele unui anumit caz.

Concluzie

95. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Raad van State (Țările de Jos) după cum urmează:

„– Pentru a putea beneficia de derogarea de la regula generală prevăzută la articolul 7 alineatul (1) 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, resortisanților țărilor terțe care se află în situație de ședere ilegală ar trebui să li se acorde o perioadă cuprinsă între șapte și treizeci de zile pentru plecarea voluntară, iar «riscul» sau amenințarea la adresa [ordinii publice] în sensul dispoziției derogatorii prevăzute la articolul 7 alineatul (4) trebuie să poată fi identificată de către statul membru în cauză. Domeniul de aplicare al acestei derogări este un aspect ce ține de dreptul Uniunii. Orientările generale în ceea ce privește sensul termenului [ordine publică] se pot deduce din jurisprudența Curții referitoare la această noțiune, ținând seama de modul de redactare, de obiectivele, de sistemul și de contextul Directivei 2008/115. Pentru a stabili dacă un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală prezintă o amenințare pentru [ordinea publică] în sensul articolului 7 alineatul (4) din Directiva 2008/115, autoritățile naționale competente trebuie să facă o apreciere de la caz la caz în fiecare situație pentru a stabili interesul de ordine publică pe care urmăresc să îl protejeze. Aceste autorități au obligația să prezinte motivele care justifică recurgerea la articolul 7 alineatul (4). În acest sens, acestea trebuie să demonstreze că persoana în cauză: (i) a acționat contrar ordinii publice și (ii) reprezintă o amenințare la adresa ordinii publice. În circumstanțe adecvate, o suspiciune rezonabilă că persoana în cauză a comis o infracțiune este suficientă pentru a invoca excepția de [ordine publică] prevăzută la articolul 7 alineatul (4). În cazul în care a existat o condamnare, nu este necesar ca aceasta să fi devenit definitivă.

– Atunci când se evaluează dacă există o amenințare pentru [ordinea publică] în sensul articolului 7 alineatul (4) din Directiva 2008/115, deciziile nu ar trebui să fie luate numai pe baza faptului că resortisantul în cauză al țării terțe este suspectat sau a fost condamnat pentru săvârșirea unei infracțiuni. Alți factori, precum gravitatea sau natura faptei săvârșite care poate fi calificată drept infracțiune în temeiul dreptului național, desfășurarea în timp, intenția persoanei în cauză și gradul de implicare în desfășurarea infracțiunii, sunt relevanți pentru orice evaluare. În cazul în care temeiul pentru care se invocă derogarea prevăzută la articolul 7 alineatul (4) din Directiva 2008/115 este suspiciunea de săvârșire a unei infracțiuni, motivele pe care se întemeiază această suspiciune sunt relevante pentru evaluare.

– În cazul în care un resortisant al unei țări terțe reprezintă o amenințare la adresa [ordinii publice] în sensul articolului 7 alineatul (4) din Directiva 2008/115, statele membre trebuie să respecte principiile generale ale dreptului Uniunii, inclusiv principiul proporționalității. Atunci când stabilește dacă persoana în cauză ar trebui să beneficieze de un termen mai scurt de șapte zile pentru plecarea voluntară sau dacă trebuie să fie îndepărtată imediat, autoritățile naționale competente pot lua în considerare elementele avute în vedere în evaluarea aspectului dacă persoana în cauză reprezintă o astfel de amenințare la adresa [ordinii publice]. La stabilirea aspectului dacă se acordă o perioadă redusă pentru plecarea voluntară în temeiul articolului 7

alineatul (4), este incompatibil cu această directivă să se decidă în mod automat neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară în orice situație, chiar dacă o perioadă cuprinsă între una și șase de zile pentru plecarea voluntară ar putea fi adecvată în circumstanțele unui anumit caz.”