



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 20 octombrie 2020¹

Cauza C-673/19

**M,
A,
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
intervenienți:
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T**

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

„Cerere de decizie preliminară – Controale la frontiere, azil și imigrare – Directiva 2008/115/CE – Returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală – Luare în custodie publică în scopul îndepărtării – Protecție internațională în alt stat membru – Lipsa unei decizii de returnare”

1. Prezenta cerere de decizie preliminară formulată de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) va oferi Curții ocazia de a preciza dacă dispozițiile Directivei 2008/115/CE² se opun luării în custodie a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală în vederea transferului său către un alt stat membru în care acesta beneficiază de protecție internațională. Vom propune Curții să constate că un stat membru, deși poate în principiu să recurgă la luarea în custodie publică a persoanei în cauză în asemenea împrejurări, trebuie să procedeze astfel cu respectarea obiectivelor Directivei 2008/115 și a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

2. Scopul Directivei 2008/115, astfel cum este definit la articolul 1 din aceasta, intitulat „Obiectul”, este stabilirea unor standarde și proceduri comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, în conformitate cu drepturile fundamentale ca principii generale ale dreptului Uniunii, precum și cu dreptul internațional, inclusiv cu obligațiile în materie de protecție a refugiaților și de drepturi ale omului.

3. Articolul 2 din Directiva 2008/115, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede:

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

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 (JO 2008, L 348, p. 98).

- (2) Statele membre pot decide să nu aplice prezenta directivă resortisanților țărilor terțe care:
- (a) fac obiectul unui refuz de intrare, în conformitate cu articolul 13 din Codul frontierei Schengen^[3], sau care sunt reținuți sau prinși de către autoritățile competente în cazul unei treceri ilegale pe cale terestră, maritimă sau aeriană a frontierei externe a unui stat membru și care nu au obținut ulterior o autorizație sau un drept de ședere în statul membru respectiv;
 - (b) fac obiectul returnării ca sancțiune de drept penal sau ca urmare a unei sancțiuni de drept penal, în conformitate cu dreptul intern, sau fac obiectul unor proceduri de extrădare.
- (3) Prezenta directivă nu se aplică persoanelor care beneficiază de dreptul comunitar la libera circulație astfel cum este definit la articolul 2 alineatul (5) din Codul frontierei Schengen.”

4. Potrivit articolului 3 („Definiții”) din Directiva 2008/115:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[...]

3. «returnare» înseamnă procesul de întoarcere a unui resortisant al unei țări terțe – fie prin respectarea voluntară a unei obligații de returnare, fie prin aplicarea forțată a acesteia – în:
- țara de origine sau
 - o țară de tranzit în conformitate cu acordurile comunitare sau bilaterale de readmisie sau alte acorduri sau
 - o altă țară terță, în care resortisantul în cauză al unei țări terțe decide în mod voluntar să se întoarcă și în care acesta va fi acceptat;
4. «decizie de returnare» înseamnă decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară prin care șederea unui resortisant al unei țări terțe este stabilită sau declarată ca fiind ilegală și prin care se impune sau se stabilește obligația de returnare.”
5. Articolul 4 din Directiva 2008/115 se referă la „dispoziții mai favorabile”. În conformitate cu alineatul (3) al acestuia, directiva „nu aduce atingere dreptului statelor membre de a adopta sau de a menține dispoziții mai favorabile pentru persoanele cărora li se aplică prezenta directivă, cu condiția ca acestea să fie în conformitate cu prezenta directivă”.
6. Articolul 5 din Directiva 2008/115, intitulat „Principiul nereturnării, interesul superior al copilului, viața de familie și starea de sănătate”, prevede după cum urmează:

„La punerea în aplicare a prezentei directive, statele membre acordă atenția cuvenită:

- (a) intereselor superioare ale copilului;
- (b) vieții de familie;
- (c) stării de sănătate a resortisantului în cauză al unei țări terțe;

și respectă principiul nereturnării.”

3 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 frontierei de către persoane (Codul frontierei Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5).

7. Potrivit articolului 6 din aceeași directivă, intitulat „Decizia de returnare”:

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

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

[...]”

8. Articolul 15 din Directiva 2008/115, intitulat „Luarea în custodie publică”, prevede:

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

- (a) există riscul de sustragere sau
- (b) resortisantul în cauză al unei țări terțe evită sau împiedică pregătirea returnării sau procesul de îndepărtare.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(6) Statele membre nu pot extinde perioada menționată la alineatul (5) decât cu o perioadă limitată de timp, care să nu depășească o perioadă suplimentară de 12 luni, în conformitate cu legislația națională, în cazurile în care, în pofida tuturor eforturilor rezonabile depuse de către acestea, este probabil ca operațiunea de îndepărtare să dureze mai mult, datorită:

- (a) lipsei de cooperare a resortisantului în cauză al unei țări terțe sau
- (b) întârzierilor în obținerea documentației necesare din partea țărilor terțe.”

Dreptul neerlandez

Vreemdelingenwet

9. Potrivit articolului 59 alineatul 2 din Vreemdelingenwet 2000 (Legea din 2000 privind străinii) din 23 noiembrie 2000 (Stb. 2000, nr. 495), astfel cum a fost modificată începând cu 31 decembrie 2011 în vederea transpunerii Directivei 2008/115 (denumită în continuare „Vw”), dacă documentele necesare pentru returnarea unui resortisant străin sunt disponibile sau vor fi disponibile într-un termen scurt, se consideră că interesele legate de ordinea publică impun luarea în custodie publică a acestuia, cu excepția cazului în care a avut drept de ședere legală în temeiul articolului 8 literele (a)-(e) și al articolului 1 din Vw.

10. În conformitate cu articolul 62a alineatul 1 litera (b) din Vw, ministrul îl informează în scris pe resortisantul străin care nu este resortisant al unui stat membru și care nu are sau nu mai are drept de ședere legală despre obligația de a părăsi Țările de Jos din proprie inițiativă și despre termenul în care trebuie să se conformeze obligației respective, cu excepția cazului în care resortisantul străin deține un permis de ședere valid sau o altă autorizație de ședere eliberată de un alt stat membru.

11. Articolul 62a alineatul 3 din Vw precizează că resortisantului străin menționat la articolul 62a alineatul 1 litera (b) i se va ordona să se întoarcă imediat pe teritoriul statului membru în cauză. Dacă acest ordin nu este respectat sau dacă plecarea imediată a resortisantului străin este necesară din motive de ordine publică sau de securitate națională, se emite împotriva sa o decizie de returnare.

12. Potrivit articolului 63 alineatele 1 și 2 din Vw, resortisantul străin care nu are drept de ședere legală și care nu a părăsit Țările de Jos din proprie inițiativă în termenul stabilit de Vw poate fi expulzat, ministrul fiind competent în ceea ce privește expulzarea.

13. În conformitate cu articolul 106 din Vw, dacă instanța dispune retragerea unei măsuri care implică privarea de libertate sau dacă s-a dispus deja retragerea privării de libertate înainte de examinarea cererii de retragere a acestei măsuri, ea poate acorda resortisantului străin o indemnizație din partea statului. Prejudiciul suferit include dezavantajele care nu constau în pierderi financiare. Dispoziția respectivă se aplică *mutatis mutandis* în cazul în care Secția de contencios administrativ a Raad van State (Consiliul de Stat) dispune retragerea măsurii privative de libertate.

Vreemdelingencirculaire 2000

14. Potrivit articolului A3/2 din vreemdelingencirculaire 2000 (Circulara din 2000 privind străinii), în versiunea aplicabilă până la 1 ianuarie 2019, dacă emiterea unei decizii de returnare este contrară obligațiilor internaționale (interzicerii returnării), funcționarul responsabil de controlul la frontiere sau de controlul străinilor nu emite o asemenea decizie.

Situația de fapt, procedura și întrebarea preliminară

15. M, A și T, resortisanți ai unor țări terțe, au formulat fiecare câte o cerere de protecție internațională în Țările de Jos. Prin deciziile din 28 februarie 2018, 9 octombrie 2018 și, respectiv, 13 iunie 2018, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secretarul de stat pentru Justiție și Securitate, Țările de Jos) (denumit în continuare „secretarul de stat”) a declarat aceste cereri inadmisibile, deoarece străinii respectivi aveau deja un statut de refugiat valabil în Bulgaria, Spania și, respectiv, Germania.

16. Secretarul de stat a dispus în deciziile respective, în temeiul articolului 62a alineatul 3 din Legea din 2000 privind străinii [prin care este transpus în dreptul neerlandez articolul 6 alineatul (2) din Directiva 2008/115], ca străinii în cauză să plece imediat către teritoriul statului membru în care beneficiau de protecție internațională și, în plus, a menționat că riscau să fie îndepărtați dacă nu respectau această dispoziție. Străinii nu au respectat această dispoziție. Ulterior, la 28 septembrie 2018, 22 noiembrie 2018 și, respectiv, 25 octombrie 2018, secretarul de stat i-a luat în custodie publică pentru a asigura plecarea lor în statele membre în cauză, în temeiul articolului 59 alineatul 2 din Vw.

17. M, A și T au formulat acțiuni în fața rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos). În acțiune, ei au susținut printre altele că măsura luării în custodie publică este ilegală, deoarece nu există o decizie de returnare.

18. În cauzele M și A, rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga) a considerat că secretarul de stat i-a luat în custodie publică în mod legal, în temeiul articolului 59 alineatul 2 din Vw, fără a lua mai întâi o decizie de returnare. În opinia instanței respective, nu este necesară o decizie de returnare pentru o măsură de luare în custodie publică bazată pe articolul 59 alineatul 2 din Vw. Prin urmare, acțiunile acestora au fost declarate neîntemeiate.

19. În schimb, în cauza T, rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga) a considerat printre altele că nu este clar dacă articolul 59 din Vw oferă un motiv pentru luarea în custodie publică a resortisanților țărilor terțe pentru a garanta plecarea în alt stat membru. Acest lucru ar fi posibil numai dacă sensul noțiunii „returnare” din articolul 59 alineatul 2 din Vw ar fi diferit de sensul acesteia în restul articolului 59. În opinia instanței menționate, nu s-a demonstrat că legislatorul a urmărit acest lucru la transpunerea Directivei 2008/115 în articolul 59 din Vw, rezultatul fiind că trebuia să se opteze pentru o interpretare restrictivă a noțiunii „returnare” din Vw, care să corespundă definiției acestei noțiuni din cadrul directivei menționate. În plus, există documente pe care secretarul de stat nu le-a depus la timp și integral la rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga). Prin urmare, luarea în custodie publică a lui T a fost considerată ilegală din momentul impunerii.

20. M și A au formulat apel la instanța de trimitere, iar Staatssecretaris a făcut același lucru în cauza împotriva lui T.

21. După ce a observat că litigiile în discuție privesc doar eventualul drept al lui M, al lui A și al lui T la despăgubire pentru prejudiciul cauzat prin luarea lor în custodie publică, instanța de trimitere arată că soluționarea acestor litigii depinde de aspectul dacă Directiva 2008/115 se opune luării în custodie publică de către Staatssecretaris a resortisanților unor țări terțe, precum cei în discuție în litigiul principal, în temeiul articolului 59 alineatul 2 din Vw, pentru a asigura transferul lor către un alt stat membru, fără să fi fost adoptată o decizie de returnare în sensul articolului 62a alineatul 3 din Vw.

22. În aceste împrejurări, Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) a hotărât să suspende judecarea cauzei și, prin ordonanța din 4 septembrie 2019, primită de Curte la 11 septembrie 2019, să adreseze Curții de Justiție următoarea întrebare preliminară:

„Directiva 2008/115/CE [...], în special articolele 3, 4, 6 și 15 din aceasta, se opune ca un străin care beneficiază de protecție internațională într-un alt [...] stat membru să fie luat în custodie publică în baza legislației naționale, dat fiind faptul că această luare în custodie publică urmărește îndepărtarea în acest alt stat membru și că pentru acest motiv s-a dispus mai întâi plecarea pe teritoriul acestui stat membru, însă ulterior nu s-a luat nicio decizie de returnare?”

23. M, T, guvernele estonian, neerlandez și polonez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. M, T, guvernul neerlandez și Comisia au prezentat observații orale în ședința din 9 iulie 2020.

Aprecieri

24. Prin intermediul întrebării sale, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 3, 4, 6 și 15 din Directiva 2008/115 se opun luării în custodie publică de către un stat membru, în temeiul legislației sale naționale, a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală care beneficiază de protecție internațională în alt stat membru, atunci când luarea în custodie publică urmărește transferul resortisantului unei țări terțe respectiv către acest alt stat membru și când în privința resortisantului în cauză a fost emisă o dispoziție de a pleca imediat pe teritoriul aceluia alt stat membru, dar nu și o decizie de returnare în sensul Directivei 2008/115.

25. Pentru a propune un răspuns la întrebarea adresată, vom examina mai întâi aplicabilitatea Directivei 2008/115 în situații precum cele prezentate de instanța de trimitere. Vom ajunge la concluzia că răspunsul este afirmativ. În continuare, vom analiza problema obligațiilor generale care revin unui stat membru în temeiul directivei înainte de a aborda obligațiile concrete ale statelor membre stabilite de directivă în ceea ce privește luarea în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe.

Aplicabilitatea Directivei 2008/115

26. Potrivit articolului 2 alineatul (1) din aceasta, Directiva 2008/115 se aplică resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru.

27. Instanța de trimitere a stabilit că cei trei resortisanți ai unor țări terțe în cauză beneficiază de protecție internațională, fiecare într-un stat membru diferit. Prin urmare, fiecare beneficiază de un drept de ședere în statul membru care a acordat protecția internațională.

28. Instanța de trimitere a stabilit totodată că cei trei resortisanți ai unor țări terțe în cauză se află în situație de ședere ilegală pe teritoriul Țărilor de Jos. Șederea lor nu a devenit legală și nu sunt aplicabile excepțiile prevăzute la articolul 2 alineatul (2) din Directiva 2008/115.

29. În consecință, situația celor trei resortisanți ai unor țări terțe în cauză intră sub incidența Directivei 2008/115 și ei sunt supuși, în principiu, standardelor și procedurilor comune stabilite de directiva respectivă.

Obligații generale care decurg din Directiva 2008/115

30. Aceasta ridică problema obligațiilor care decurg, în principal pentru Regatul Țărilor de Jos, din Directiva 2008/115, în special aspectul dacă statul membru respectiv era obligat să adopte o decizie de returnare, în sensul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

Interpretarea literală și în lumina sistemului instituit de această directivă a articolului 6 alineatul (2) din Directiva 2008/115

31. În conformitate cu articolul 6 alineatul (2) din Directiva 2008/115, resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru și care posedă un permis de ședere valid sau o altă autorizație care conferă un drept de ședere, eliberate de un alt stat membru, li se cere să se întoarcă imediat pe teritoriul statului membru respectiv. În cazul nerespectării cerinței de către resortisantul unei țări terțe sau în cazul în care plecarea imediată a resortisantului unei țări terțe este necesară din motive de ordine publică sau de securitate națională, se aplică articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

32. Întrucât beneficiază de protecție internațională, fiecare dintre ei într-un alt stat membru, cei trei resortisanți ai unor țări terțe vizați dețin un drept de ședere în celălalt stat membru în cauză. Regatul Țărilor de Jos le-a ordonat să plece de pe teritoriul său și să meargă în aceste alte state membre, dar nu s-au conformat dispozițiilor respective.

33. Într-o asemenea situație, articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115 obligă statele membre să adopte o decizie de returnare. Cu toate acestea, Regatul Țărilor de Jos era împiedicat din punct de vedere juridic să adopte o asemenea decizie, după cum vom arăta în continuare.

34. „Returnare” înseamnă procesul de întoarcere a unui resortisant al unei țări terțe în (1) țara de origine sau (2) o țară de tranzit în conformitate cu acordurile Uniunii sau cu acordurile bilaterale de readmisie sau alte acorduri sau (3) 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 acceptat⁴.

35. În lipsa unei țări de tranzit (2) sau a unei alte țări terțe în care persoanele în cauză s-ar întoarce în mod voluntar (3), singura posibilitate prevăzută de directivă era returnarea în țările de origine.

36. Instanța de trimitere a stabilit însă că o decizie de returnare în țările de origine nu era posibilă, întrucât ar fi încălcat principiul nereturnării. Astfel, după cum reiese din articolul 5 din Directiva 2008/115, la punerea în aplicare a directivei respective, un stat membru trebuie să țină seama de principiul nereturnării, principiu care este garantat, în plus, de articolul 18 și de articolul 19 alineatul (2) din cartă.

37. Prin urmare, putem concluziona în acest stadiu că, deși prezenta cauză intră în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115, Regatul Țărilor de Jos nu era obligat să adopte o decizie de returnare în temeiul articolului 6 alineatul (1) din directiva menționată⁵.

⁴ A se vedea articolul 3 punctul 3 din Directiva 2008/115.

⁵ Desigur, dacă și atunci când condițiile nereturnării nu mai sunt îndeplinite, există din nou obligația de a adopta o decizie de returnare în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

38. Această interpretare este în concordanță cu observațiile tuturor părților la procedură și pare să fie punctul de vedere predominant în doctrina juridică⁶.

Interpretarea teleologică a articolului 6 alineatul (2) din Directiva 2008/115

39. Totuși, se poate avea în vedere o altă interpretare a articolului 6 alineatele (1) și (2) din Directiva 2008/115.

40. În cazul în care resortisantul unei țări terțe nu respectă obligația de a pleca imediat pe teritoriul celuilalt stat membru, se pare că deplina eficacitate a articolului 6 alineatul (2) din Directiva 2008/115 ar fi asigurată cel mai bine prin adoptarea unei *decizii de returnare în alt stat membru*. Acest lucru ar consolida procedura prevăzută la articolul 6 alineatul (2) din directivă. De asemenea, aceasta ar implica modificarea sensului noțiunii de „returnare”, astfel cum este definită la articolul 3 punctul 3 din directivă în ceea ce privește anumite situații concrete.

41. O asemenea procedură ar prezenta avantajul enorm de a fi clară și ușor de aplicat în practică. Ar exista o decizie de returnare în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115, astfel încât toate dispozițiile directivei referitoare la această procedură, inclusiv și mai ales dispoziția privind luarea în custodie publică (articolul 15), ar putea fi aplicate fără niciun obstacol.

42. În opinia noastră, „Manualul privind returnarea” al Comisiei, care nu are caracter obligatoriu, dar este totuși edificator, pare să confirme aceasta, atunci când precizează că, „în cazul în care un resortisant al unei țări terțe nu este de acord să se întoarcă în mod voluntar în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) în statul membru în care deține un permis, articolul 6 alineatul (1) devine aplicabil și se adoptă o decizie de returnare, care prevede returnarea directă într-o țară terță. *Nu este posibilă trimiterea forțată a persoanei în cauză înapoi în celălalt stat membru, cu excepția cazului în care [...] în anumite circumstanțe, returnarea/îndepărtarea către o țară terță nu este posibilă și statul membru care a emis permisul este de acord să primească înapoi persoana în cauză*”⁷.

43. Există două aspecte care nu rezultă din pasajul care tocmai a fost citat. În primul rând, nu este clar dacă o asemenea procedură este obligatorie sau facultativă pentru statul membru. În al doilea rând, Comisia nu precizează dacă procedura respectivă s-ar desfășura în temeiul articolului 6 din Directiva 2008/115 (ceea ce ar fi contrar modului de redactare a articolului 3 punctul 3 din directivă) sau dacă ar fi vorba despre o procedură reglementată de dreptul național.

44. Pe această bază, am dori să adăugăm un avertisment. Oricât de atractivă ar putea părea o astfel de abordare, considerăm că este dificil de conciliat cu modul clar de redactare a articolului 3 punctul 3, cu alte cuvinte returnare înseamnă returnare într-o țară terță⁸. Mai mult, avem mari îndoieli cu privire la faptul că instituirea unei „proceduri de returnare între statele membre” reflectă voința legiuitorului. În plus, ar da naștere întrebării dacă o astfel de interpretare ar fi valabilă doar în situații precum cea aflată în discuție în procedura principală, în care un stat membru este împiedicat să adopte o decizie de

6 A se vedea de exemplu Lutz, F., „Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals”, în Hailbronner, K., și Thym, D. (ed.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, ediția a doua, 2016, C. H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, articolul 6 punctul 13, la p. 689.

7 A se vedea Recomandarea (UE) 2017/2338 a Comisiei din 16 noiembrie 2017 de instituire a unui manual comun în materie de returnare care să fie utilizat de autoritățile competente ale statelor membre atunci când desfășoară activități legate de returnare (JO 2017, L 339, p. 83, punctul 5.4). Sublinierea noastră.

8 Țara de origine, o țară de tranzit sau o altă țară terță corespunzătoare, astfel cum se precizează în dispoziția menționată mai sus.

returnare într-o țară terță de principiul nereturnării sau dacă ea ar trebui să se aplice de asemenea în toate cazurile care intră în domeniul de aplicare al articolului 6 alineatul (2) din directivă, și anume atunci când resortisantul unei țări terțe posedă un permis de ședere valid sau o altă autorizație care conferă un drept de ședere, eliberate de un alt stat membru⁹.

45. Pentru acest motiv, nu vom propune Curții interpretarea care tocmai a fost prezentată. Preferăm mai degrabă să aderăm la modul de redactare a articolului 3 punctul 3 și a articolului 6 alineatele (1) și (2) din Directiva 2008/115 și să reafirmăm propunerea noastră expusă la punctele 31-38 de mai sus.

Obligații concrete prevăzute de Directiva 2008/115: luarea în custodie publică în vederea transferului unui resortisant al unei țări terțe în alt stat membru?

46. Aceasta lasă deschisă problema dacă dispozițiile Directivei 2008/115 se opun ca Regatul Țărilor de Jos să procedeze la luarea în custodie publică a resortisanților țărilor terțe în cauză, în vederea transferului lor în statul membru în care beneficiază de protecție internațională.

Posibilitatea luării în custodie publică

47. Dispoziția dedicată din Directiva 2008/115 care reglementează luarea în custodie publică este articolul 15. Dispoziția respectivă prevede în mod detaliat condițiile în care statele membre pot recurge la luarea în custodie a unui resortisant al unei țări terțe care face obiectul unor proceduri de returnare în vederea pregătirii procesului de returnare și/sau în vederea desfășurării procesului de îndepărtare.

48. Totuși, în lipsa unei proceduri de returnare, dispoziția menționată nu este aplicabilă în speță. Din nou, Regatul Țărilor de Jos a intenționat doar să transfere resortisanții țărilor terțe într-un stat membru, iar nu să îi returneze în țara lor de origine din afara Uniunii.

49. Curtea a admis luarea în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe din cauza șederii ilegale în două situații dincolo de domeniul de aplicare al articolului 15 din Directiva 2008/115¹⁰ – și anume situația în care s-a aplicat procedura de returnare stabilită de Directiva 2008/115 și resortisantul se află (în continuare) în situație de ședere ilegală pe acest teritoriu fără un motiv justificat de nereturnare (denumită în continuare „situația Achughbabian”)¹¹ și situația în care s-a aplicat procedura de returnare, iar persoana vizată reîntră în mod nelegal pe teritoriul statului respectiv cu încălcarea unei interdicții de intrare (denumită în continuare „situația Celaj”)^{12 13}.

9 Dacă s-ar aplica o „procedură de returnare între statele membre” și în această din urmă situație, ar însemna de fapt că un stat membru (statul membru A) care acordă în mod voluntar permise sau autorizații de ședere ar stabili de fapt dacă, în situația în care persoana în cauză a plecat în alt stat membru (statul membru B), statul membru B ar putea iniția o procedură ulterioară de „returnare” în statul membru A sau în țara de origine. Acest lucru ar putea să conducă la aplicarea neuniformă a directivei și să modifice sistemul pe care directiva urmărește să îl instituie, și anume returnarea unui resortisant al unei țări terțe în statul său de origine.

10 Ambele cauze discutate aici au avut ca obiect aplicarea unei pedepse cu închisoarea potrivit dreptului penal, care nu are însă relevanță în cazul de față.

11 A se vedea Hotărârea din 6 decembrie 2011, Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, punctul 50 și prima liniuță din dispozitiv).

12 A se vedea Hotărârea din 1 octombrie 2015, Celaj (C-290/14, EU:C:2015:640, punctul 33 și dispozitivul).

13 Motivarea Curții în această privință este faptul că Directiva 2008/115 nu privește decât returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală într-un stat membru și nu are, așadar, ca obiect armonizarea integrală a normelor naționale privind șederea străinilor, a se vedea Hotărârea din 6 decembrie 2011, Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, punctul 28). Mai mult, Directiva 2008/115 nu se opune unei dețineri în vederea stabilirii caracterului legal sau nelegal al șederii unui resortisant al unei țări terțe, a se vedea Hotărârea din 6 decembrie 2011, Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, punctul 29).

50. Niciuna dintre situațiile prezentate la punctul anterior nu se regăsește însă în cazul de față. Atât în situația Achughbabian, cât și în situația Celaj, statul membru în cauză a aplicat o procedură de returnare, chiar dacă fără succes în situația Achughbabian. Totuși, în prezenta cauză, Regatul Țărilor de Jos (în mod corect) nu a aplicat o procedură de returnare, ci o procedură de transfer în alt stat membru.

51. Cu greu am putea admite că într-o astfel de situație – deși intră în domeniul de aplicare general al Directivei 2008/115, chiar dacă nu implică aplicarea integrală a tuturor dispozițiilor sale – nu ar fi posibil, în principiu, ca un stat membru să ia în custodie publică, desigur, în anumite condiții, un resortisant al unei țări terțe¹⁴.

52. În opinia noastră, în mod categoric și în principiu, Directiva 2008/115 nu se opune luării în custodie publică a resortisanților țărilor terțe vizați.

Condițiile luării în custodie publică

53. În ceea ce privește condițiile luării în custodie publică, din moment ce, după cum s-a demonstrat mai sus, prezenta cauză intră în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115 (în temeiul articolului 2 din directiva respectivă), orice măsură de luare în custodie publică pe care un stat membru ar dori să o impună trebuie să respecte *obiectivul* directivei și *principiile* sale¹⁵.

54. Rezultă din articolul 1 din Directiva 2008/115, precum și din considerentele (2) și (24) ale directivei, că politica acestei directive trebuie urmată cu respectarea deplină a drepturilor omului și a demnității resortisanților țărilor terțe în cauză și că directiva respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute în special de cartă.

55. Am arătat anterior că directiva urmărește să asigure echilibrul între drepturile și interesele statelor membre referitoare la controlul intrării, șederii și îndepărtării străinilor și drepturile individuale ale persoanelor în cauză¹⁶. În privința acestora din urmă, Directiva 2008/115 urmărește să țină seama de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la dreptul la libertate și de cele „Douăzeci de orientări privind returnarea forțată”, adoptate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 4 mai 2005¹⁷, menționate de Directiva 2008/115 în considerentul (3)¹⁸.

56. Mai mult, am arătat anterior că o dispoziție națională care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115 implică punerea în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă și trebuie să respecte principiile generale ale dreptului Uniunii, inclusiv drepturile fundamentale consacrate de cartă¹⁹.

57. Articolul 52 alineatul (1) din cartă prevede că orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin aceasta trebuie să fie prevăzută de lege și trebuie să respecte substanța acestor drepturi și libertăți, precum și principiul proporționalității. Articolul 52 alineatul (3) din cartă prevede că, în măsura în care cartă conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin

14 Atât din perspectiva statului membru, cât și din cea a resortisantului unei țări terțe, transferul în alt stat membru, în care acest resortisant beneficiază chiar de protecție internațională, este mai puțin dramatic decât o procedură de returnare într-o țară terță.

15 De altfel, acest lucru ar fi valabil și într-o „situație Achughbabian”. Curtea a precizat în cauza respectivă că luarea în custodie publică avută în vedere trebuia să fie efectuată „cu respectarea principiilor directivei menționate și a obiectivului acesteia”, a se vedea Hotărârea din 6 decembrie 2011, Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, punctul 46).

16 A se vedea Luarea noastră de poziție în cauza Direktor na Direktsia „Migratsia” pri Ministerstvo na vateshnite raboti (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, punctul 45).

17 A se vedea Comitetul de Miniștri, documentul CM(2005) 40 final.

18 A se vedea Luarea noastră de poziție în cauza Direktor na Direktsia „Migratsia” pri Ministerstvo na vateshnite raboti (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, punctul 45).

19 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza JZ (Pedeapsă cu închisoarea în cazul unei interdicții de intrare) (C-806/18, EU:C:2020:307, punctul 45).

Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), înțelesul și întinderea acestor drepturi trebuie să fie aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată, precizând că dreptul Uniunii poate să confere o protecție mai largă. Prin urmare, în contextul interpretării articolului 6 din cartă, este necesar să se țină seama de articolul 5 din CEDO ca prag minim de protecție²⁰.

58. Potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, orice privare de libertate trebuie să fie legală nu numai în sensul că trebuie să aibă un temei juridic în dreptul național, ci și în sensul că această legalitate privește calitatea legii, implicând faptul că o lege națională care autorizează o privare de libertate trebuie să fie suficient de accesibilă, de precisă și de previzibilă în aplicarea sa pentru a evita orice risc de arbitrar²¹.

59. Pe baza constatărilor menționate, putem formula observațiile care urmează.

60. Un stat membru care intenționează să transfere un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală în alt stat membru în care această ședere nu mai este ilegală contribuie în mod incontestabil nu doar la realizarea obiectivelor Directivei 2008/115, ci și a celor ale politicii Uniunii Europene în materie de azil și de imigrare în general.

61. În continuare, este necesar să examinăm aspectul dacă statul membru în cauză respectă drepturile fundamentale ale resortisantului respectiv al unei țări terțe. Întrucât articolul 15 din Directiva 2008/115, deși (după cum am arătat mai sus) nu este aplicabil în cazul de față, urmărește să țină seama și să încorporeze jurisprudența Curții de la Strasbourg referitoare la articolul 5 din CEDO, care este echivalentul funcțional al articolului 6 din cartă²², putem utiliza conținutul acestei dispoziții ca sursă de inspirație, în măsura în care articolul 15 din Directiva 2008/115 protejează drepturile și interesele fundamentale ale persoanei care urmează să fie luată în custodie²³.

62. Luarea în custodie publică poate fi utilizată doar pentru realizarea procedurii de transfer în celălalt stat membru. Ea ar trebui utilizată numai în ultimă instanță, altfel spus atunci când există un risc de sustragere sau când resortisantul în cauză al unei țări terțe evită sau împiedică procedura de transfer. În plus, orice luare în custodie publică se impune să aibă o durată cât mai scurtă cu putință, să fie menținută doar pe parcursul desfășurării măsurilor de îndepărtare și să fie executată cu diligența necesară.

63. Aceasta implică faptul că o măsură de luare în custodie publică poate fi dispusă numai de la caz la caz și numai pe baza comportamentului individual al persoanei în cauză.

64. În plus, este necesar să fie dispusă de autoritățile administrative sau judiciare în scris, cu o motivare în fapt și în drept și este obligatoriu să fie prevăzut controlul judiciar în privința sa. Luarea în custodie publică se revizuieste periodic și, în cazul unor perioade prelungite, sub controlul unei autorități judiciare.

20 A se vedea și Concluziile noastre prezentate în cauza JZ (Pedeapsă cu închisoarea în cazul unei interdicții de intrare) (C-806/18, EU:C:2020:307, punctul 46).

21 A se vedea în acest sens Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 21 octombrie 2013, Del Río Prada împotriva Spaniei (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125).

22 A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctul 43). A se vedea și Luarea noastră de poziție în cauza Direktor na Direktsia „Migratsia” pri Ministerstvo na vatrešnite raboti (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, punctul 2, inclusiv nota de subsol 3).

23 Trebuie subliniat că aceasta nu constituie nicidecum o aplicare prin analogie a articolului 15 din Directiva 2008/115. Dimpotrivă, se poate recurge aici la efortul de stabilire a unui echilibru realizat de legiuitorul Uniunii în ceea ce privește interesele statului (returnare/îndepărtare) și drepturile fundamentale ale resortisantului unei țări terțe.

65. Revine instanței de trimitere sarcina de a analiza compatibilitatea dispozițiilor naționale în cauză cu drepturile fundamentale, pe baza cartei, interpretată în mod coroborat cu CEDO, inclusiv cu jurisprudența menționată mai sus.

66. Dacă instanța de trimitere consideră că principiile menționate au fost respectate, atunci luarea în custodie publică a fost legală în măsura în care Directiva 2008/115 nu se opunea acesteia.

Concluzie

67. Având în vedere ansamblul considerațiilor precedente, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) după cum urmează:

Articolele 3, 4, 6 și 15 din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală nu se opun ca un stat membru să procedeze la luarea în custodie publică, în temeiul dreptului național, a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală care beneficiază de protecție internațională în alt stat membru, atunci când luarea în custodie publică urmărește transferul său în acest alt stat membru și atunci când în privința sa fost emisă o dispoziție de a pleca imediat pe teritoriul acestui alt stat membru, dar nu și o decizie de returnare în sensul Directivei 2008/115, cu condiția să fie respectate articolele 6 și 52 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, aspect a cărui verificare este de competența instanței naționale.