



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL JEAN RICHARD DE LA TOUR
prezentate la 25 noiembrie 2021¹

Cauza C-519/20

K

**cu participarea
Landkreis Gifhorn**

[cerere de decizie preliminară formulată de Amtsgericht Hannover (Tribunalul Districtual din Hanovra, Germania)]

„Trimitere preliminară – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Directiva 2008/115/CE – Standarde și proceduri comune pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală – Luare în custodie publică în scopul îndepărtării – Articolul 16 alineatul (1) – Noțiunea de «centru specializat de cazare» – Articolul 18 alineatul (1) – Noțiunea de «situație de urgență» – Legislație națională în temeiul căreia luarea în custodie publică poate avea loc în cadrul unui penitenciar ca urmare a unei situații de urgență – Întinderea aprecierii care revine autorității judiciare responsabile de luarea în custodie publică”

I. Introducere

1. În prezenta cauză, se solicită Curții să precizeze mai multe modalități referitoare la luarea în custodie publică a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării, prevăzute de Directiva 2008/115/CE², în linia Hotărârii din 17 iulie 2014, Bero și Bouzalmate³, a Hotărârii din 17 iulie 2014, Pham⁴, precum și a Hotărârii din 2 iulie 2020, Stadt Frankfurt am Main⁵.

2. Această cauză se înscrie în cazul particular în care Republica Federală Germania invocă o situație de urgență în sensul articolului 18 alineatul (1) din această directivă pentru a deroga de la norma potrivit căreia acești resortisanți sunt cazați, în scopul îndepărtării lor, în centre specializate de cazare. În temeiul unei astfel de legislații, K, un resortisant pakistanez, a fost luat în custodie publică în secția din Langenhagen a penitenciarului orașului Hanovra (Germania) în luna septembrie 2020.

¹ Limba originală: franceza.

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

³ C-473/13 și C-514/13, denumită în continuare „Hotărârea Bero și Bouzalmate”, EU:C:2014:2095.

⁴ C-474/13, denumită în continuare „Hotărârea Pham”, EU:C:2014:2096.

⁵ C-18/19, denumită în continuare „Hotărârea Stadt Frankfurt am Main”, EU:C:2020:511.

3. Amtsgericht Hannover (Tribunalul Districtual din Hanovra, Germania) trebuie să aprecieze acum legalitatea acestei măsuri în raport cu dispozițiile prevăzute la articolele 16 și 18 din Directiva 2008/115. În acest scop, el adresează Curții mai multe întrebări preliminare.

4. Mai întâi, instanța de trimitere solicită Curții să precizeze condițiile în care un stat membru poate invoca o situație de urgență, în sensul articolului 18 alineatul (1) din această directivă, pentru a permite luarea în custodie publică în penitenciare a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării. În continuare, această instanță invită Curtea să determine competențele care revin, în acest context, autorității judiciare responsabile de luarea în custodie publică. În sfârșit, instanța menționată urmărește să afle dacă secția din Langenhagen în care a fost cazat K poate fi calificată drept „centru specializat de cazare”, în sensul articolului 16 alineatul (1) din directiva menționată. Această întrebare va permite Curții să definească criteriile pe baza cărora un centru specializat de cazare se distinge de un penitenciar, în special având în vedere conducerea structurii, regimul luării în custodie publică și condițiile materiale ale acesteia.

5. În prezentele concluzii, vom prezenta, într-o primă etapă, motivele pentru care considerăm că o reglementare națională care permite, pentru o durată de trei ani, luarea în custodie publică în penitenciare a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării nu îndeplinește condițiile de urgență prevăzute de legiuitorul Uniunii la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

6. Vom explica, într-o a doua etapă, că adoptarea unor măsuri excepționale în temeiul acestui articol nu poate priva autoritatea judiciară responsabilă de luarea în custodie publică de verificarea, în fiecare situație individuală, dacă circumstanțele care au justificat recunoașterea unei situații de urgență sunt întrunite în continuare.

7. Într-o a treia etapă, vom prezenta motivele pentru care considerăm că, având în vedere indicațiile furnizate atât de instanța de trimitere, cât și de guvernul german, secția din Langenhagen a penitenciarului orașului Hanovra nu pare să poată fi calificată, la data luării în custodie publică a lui K, drept „centru specializat de cazare”, în sensul articolului 16 alineatul (1) prima teză din Directiva 2008/115.

II. Cadrul juridic

A. Directiva 2008/115

8. Considerentele (13), (16), (17) și (24) ale Directivei 2008/115 au următorul cuprins:

„(13) Folosirea măsurilor coercitive ar trebui să facă în mod expres obiectul principiilor proporționalității și eficienței în privința mijloacelor adoptate și a obiectivelor urmărite [...] statele membre ar trebui să poată recurge la diverse posibilități de supraveghere a returnării forțate.

[...]

- (16) Folosirea luării în custodie publică în scopul îndepărtării ar trebui limitată și ar trebui să facă obiectul aplicării principiului proporționalității în privința mijloacelor utilizate și a obiectivelor urmărite. Luarea în custodie publică este justificată numai pentru pregătirea returnării sau în efectuarea procesului de îndepărtare și dacă aplicarea unor măsuri mai puțin coercitive nu ar fi suficientă.
- (17) Resortisanții țărilor terțe luați în custodie publică ar trebui tratați în mod uman și demn, cu respectarea deplină a drepturilor lor fundamentale și în conformitate cu dreptul intern și internațional. Fără a se aduce atingere reținerii inițiale de către autoritățile de aplicare a legii, reglementată prin legislația națională, luarea în custodie publică ar trebui să se efectueze, în general, în centre specializate de cazare.

[...]

- (24) Prezenta directivă respectă drepturile fundamentale, precum și principiile recunoscute în special de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.”

9. Articolul 1 din Directiva 2008/115 prevede:

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

10. Articolul 16 din Directiva 2008/115, intitulat „Condițiile de luare în custodie publică”, prevede la alineatul (1):

„Luarea în custodie publică se efectuează, în general, în centre specializate de cazare. Dacă un stat membru nu poate oferi cazare într-un centru specializat de cazare și trebuie să recurgă la cazarea în cadrul unui penitenciar, resortisanții țărilor terțe luați în custodie publică sunt separați de deținuții obișnuiți [a se citi «de drept comun»].”

11. Articolul 17 alineatul (2) din această directivă are următorul cuprins:

„Famiile luate în custodie publică în așteptarea îndepărtării beneficiază de cazare separată, care să le asigure un nivel corespunzător de intimitate.”

12. Articolul 18 din directiva menționată, intitulat „Situații de urgență”, prevede:

„(1) În situațiile în care trebuie returnați un număr excepțional de mare de resortisanți ai țărilor terțe, caz care reprezintă o sarcină neprevăzută și dificilă pentru capacitatea de primire a centrelor de cazare a unui stat membru sau pentru personalul său administrativ sau judiciar, respectivul stat membru poate, atâta timp cât situația excepțională durează, să decidă [...] să adopte măsuri de urgență cu privire la condițiile de luare în custodie publică care derogă de la cele prevăzute la articolele 16 alineatul (1) și 17 alineatul (2).

(2) În situația în care se recurge la astfel de măsuri excepționale, statul membru în cauză informează Comisia [Europeană]. De asemenea, statul respectiv informează Comisia de îndată ce motivele care au dus la punerea în aplicare a măsurilor excepționale încetează să existe.

(3) Nicio dispoziție a prezentului articol nu poate fi interpretată în sensul că permite statelor membre să deroge de la obligația generală de a lua toate măsurile adecvate, la nivel general sau particular, pentru a garanta îndeplinirea obligațiilor care le revin în temeiul prezentei directive.”

13. În cadrul propunerii sale de reformare a Directivei 2008/115⁶, Comisia nu propune nicio modificare a normelor prevăzute la articolele 16 și 18 din aceasta.

B. Dreptul german

14. În conformitate cu articolele 83 și 84 din Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Legea fundamentală a Republicii Federale Germania), revine Bundesländer (statele federate) sarcina de a asigura punerea în executare a măsurilor de luare în custodie publică dispuse în vederea îndepărtării resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală.

15. Articolul 62a alineatul (1) din Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Legea privind șederea, exercitarea unei activități profesionale și integrarea străinilor pe teritoriul federal)⁷ din 30 iulie 2004, în versiunea în vigoare în perioada cuprinsă între 29 iulie 2017 și 20 august 2019, care are ca obiect transpunerea în ordinea juridică germană a articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115, avea următorul cuprins:

„Luarea în custodie publică în scopul îndepărtării se efectuează în general în centre specializate de cazare. În cazul în care pe teritoriul federal nu există centre specializate de cazare sau resortisantul străin reprezintă o amenințare gravă pentru viața și integritatea corporală a terților sau pentru interese juridice majore de securitate internă, luarea în custodie publică se poate efectua în alte penitenciare; într-o astfel de situație, persoanele luate în custodie publică în scopul îndepărtării trebuie să fie separate de deținuții de drept comun.”

16. Această dispoziție a fost modificată ca urmare a intrării în vigoare a Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (A doua lege privind îmbunătățirea punerii în aplicare a obligației de a părăsi teritoriul)⁸ din 15 august 2019.

17. Articolul 1 punctul 22 de această lege prevede:

„Articolul 62a alineatul (1) [din AufenthG] se înlocuiește cu următorul text:

«(1) Persoanele luate în custodie publică în scopul îndepărtării trebuie să fie separate de deținuții de drept comun. Atunci când mai mulți membri ai unei familii sunt luați în custodie publică, aceștia sunt cazați separat de celelalte persoane luate în custodie publică în scopul îndepărtării. Trebuie să li se asigure un nivel corespunzător de intimitate.»”

⁶ Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală [COM(2018) 634 final].

⁷ BGBl. 2004 I, p. 1950, denumită în continuare „AufenthG”.

⁸ BGBl. 2019 I, p. 1294.

18. Expunerea de motive a proiectului legii menționate precizează, în ceea ce privește articolul 1 punctul 22⁹:

„Ca urmare a modificării articolului 62a alineatul (1), nu se mai impune temporar, în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115, ca persoanele luate în custodie publică în scopul îndepărtării să fie cazate în centre specializate de cazare. Luarea în custodie publică în scopul îndepărtării poate avea loc temporar în toate centrele de cazare și, în limita a 500 de locuri, în penitenciare. Se impune în continuare ca persoanele luate în custodie publică în scopul îndepărtării și deținuții de drept comun să fie separați. Norma actuală privind cazarea mai multor membri ai aceleiași familii prevăzută la articolul 62a alineatul (1) a treia și a patra teză, precum și cerințele prevăzute la articolele 16 și 17 din Directiva 2008/115 sunt, pe de altă parte, aplicabile în continuare. În plus, este necesar în continuare să se aprecieze și să se soluționeze problema dacă o cazare într-un penitenciar este acceptabilă și legală în cazul concret, de exemplu în ceea ce privește persoanele care aparțin unui grup vulnerabil. Se prevede ca autoritățile judiciare din [statele federate] să pună la dispoziție până la 500 de locuri pentru persoane luate în custodie publică în scopul îndepărtării astfel încât, ținând seama de creșterea prevăzută a numărului de locuri pentru luarea în custodie publică în scopul îndepărtării în centrele de cazare din [statele federate], aproximativ 1 000 de locuri să fie disponibile în total pentru luarea în custodie publică în scopul îndepărtării [...] Articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115 prevede, pentru situațiile de urgență, posibilitatea de a deroga de la obligația de separare în temeiul articolului 16 alineatul (1), precum și de la cerința ca familiile să beneficieze de cazare separată, prevăzută la articolul 17 alineatul (2). În prezent, obligația de separare este transpusă în dreptul german la articolul 62a alineatul (1) prima și a doua teză. Cerința privind cazarea familiilor este prevăzută la articolul 62a alineatul (1) a treia și a patra teză. Condiția pentru a putea face uz de posibilitatea de derogare prevăzută la articolul 18 alineatul (1) este ca un număr excepțional de mare de resortisanți ai țărilor terțe care trebuie returnați să reprezinte pentru capacitățile de primire ale centrelor de cazare sau pentru personalul administrativ și judiciar o sarcină care depășește aceste capacități. Această condiție este îndeplinită în ceea ce privește Republica Federală Germania. Capacitățile existente în Germania sunt (la 27 martie 2019) de aproximativ 487 de locuri pentru luarea în custodie publică în scopul îndepărtării pe întreg teritoriul federal. Având în vedere dezechilibrul dintre numărul de persoane supuse unei obligații executorii de a părăsi teritoriul și numărul de locuri pentru luarea în custodie publică în scopul îndepărtării, există în mod clar o sarcină excesivă pentru aceste capacități existente. Această sarcină care depășește capacitățile constituie în realitate un important obstacol, care împiedică punerea în aplicare a obligației executorii de a părăsi teritoriul. Locurile existente pentru luarea în custodie publică în scopul îndepărtării sunt deja utilizate la maxim la nivel federal printr-o coordonare între [statele federate]. Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr [Centrul comun de sprijin pentru returnare, Germania (ZUR)], creat în cursul anului 2017, urmărește de asemenea o îmbunătățire a gestionării locurilor pentru luarea în custodie publică în scopul îndepărtării. Procentul de locuri pentru luarea în custodie publică ocupate, pe întreg teritoriul federal, prin intermediul ZUR este de aproximativ 10 %. Aceasta înseamnă că, în practică, un număr mare de cereri de luare în custodie publică nu pot fi depuse, deși sunt îndeplinite condițiile. Pe de altă parte, era impredictibil ca sarcina să depășească astfel capacitățile. Întrucât numărul solicitanților de protecție [internațională] nou-veniți a fost în scădere constantă timp de mai mulți ani, până în anul 2015, [statele federate] au adaptat de-a lungul anilor capacitatea de locuri pentru luarea în custodie publică în scopul îndepărtării la necesități, atunci mai puțin ridicate, reducând numărul acestora. Drept urmare a schimbării situației în cursul anului 2015 și a creșterii vertiginoase a numărului de solicitanți de protecție [internațională], obligația principală a statului federal și a

⁹ A se vedea Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10047, disponibil la adresa de internet următoare: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/100/1910047.pdf> (p. 44 și 45).

[statelor federate] era de a crea capacități pentru a răspunde nevoilor persoanelor. Această obligație rezultă, printre altele, din dreptul [Uniunii], în special din Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (JO 2013, L 180, p. 96), și din Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO 2011, L 337, p. 9), precum și, dincolo de acest drept, din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale¹⁰. În această situație, preluarea persoanelor nou-venite avea prioritate față de creșterea capacităților de cazare, în scopul de a îndeplini la o dată ulterioară (după ce procedura de cerere de azil și procedura căii de atac vor fi fost finalizate) cerințele Directivei 2008/115. Astfel, norma derogatorie prevăzută la articolul 18 [din această directivă] are ca obiect și ca finalitate tocmai să permită într-o asemenea situație autorităților să se ocupe în mod prioritar de preluarea noilor veniți fără a încălca, în mod previzibil, obligații în viitor. Directiva 2008/115 nu se limitează să prevadă cerințe în ceea ce privește condițiile de luare în custodie publică, aceasta impune de asemenea statelor membre, la articolul 8 alineatul (1), să ia toate măsurile necesare pentru a executa decizia de returnare. Articolul 18 din Directiva 2008/115 are ca obiect tocmai rezolvarea eventualului conflict de obiective într-o situație excepțională imprevizibilă, astfel cum exista în anul 2015 și în cursul anilor care au urmat; prin urmare, în prezent, acesta trebuie aplicat. După încetarea situației excepționale, [statele federate] au început imediat să dezvolte capacitățile de luare în custodie publică și au reușit deja să crească numărul de locuri pentru luarea în custodie publică la 487 pentru întreg teritoriul federal (la 27 martie 2019). Ținând seama de timpul necesar în mod obișnuit pentru realizarea unor proiecte de construcție și pentru crearea unor centre de luare în custodie publică în scopul îndepărtării, nu s-a realizat încă o adaptare completă la necesitățile actuale a numărului de locuri pentru luarea în custodie publică în scopul îndepărtării. Ținând seama de măsurile luate, este de așteptat ca numărul de locuri pentru luarea în custodie publică în scopul îndepărtării să răspundă necesităților la 30 iunie 2022. Până la această dată, situația excepțională persistă și, în consecință, trebuie abrogat articolul 62a alineatul (1) în redactarea sa actuală până la această dată. Legislația aplicabilă în prezent va intra atunci din nou în vigoare.”

19. Articolul 6 din A doua lege privind îmbunătățirea punerii în aplicare a obligației de a părăsi teritoriul, intitulat „Altă modificare a Aufenth[G] cu efect de la 1 iulie 2022”, prevede:

„Articolul 62a alineatul (1) din AufenthG, astfel cum a fost publicată la 25 februarie 2008 (BGBl. 2008 I, p. 162), modificat ultima dată prin articolul 1 din prezenta lege, este înlocuit cu următorul text:

«Luarea în custodie publică în scopul îndepărtării se efectuează, în principiu, în centre specializate de cazare. În cazul în care pe teritoriul federal nu există centre specializate de cazare sau resortisantul străin reprezintă o amenințare gravă pentru viața și integritatea corporală a terților sau pentru interese juridice majore de securitate internă, luarea în custodie publică se poate efectua în alte penitenciare; într-o astfel de situație, persoanele luate în custodie publică în scopul îndepărtării trebuie să fie separate de deținuții de drept comun. Atunci când mai mulți membri ai unei familii sunt luați în custodie publică, aceștia sunt cazați separat de celelalte persoane luate în custodie publică în scopul îndepărtării. Trebuie să li se asigure un nivel corespunzător de intimitate.»”

¹⁰ Semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, denumită în continuare „CEDO”.

III. Litigiul principal și întrebările preliminare

20. Reclamantul, K, este un resortisant pakistanez care a fost luat în custodie publică în scopul îndepărtării în secția din Langenhagen a penitenciarului orașului Hanovra la 11 august 2020. Această măsură a fost prelungită până la 12 noiembrie 2020, printr-o ordonanță din 25 septembrie 2020. Reclamantul a formulat o acțiune împotriva acestei ordonanțe pentru motivul că măsura de luare în custodie publică la care a fost supus între 25 septembrie și 2 octombrie 2020 este contrară obligației de a caza resortisanții țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării într-un „centru specializat de cazare”, în sensul articolului 62a alineatul (1) din AufenthG, versiunea în vigoare în perioada cuprinsă între 29 iulie 2017 și 20 august 2019.

21. În cadrul acestei acțiuni în aprecierea legalității, instanța de trimitere ridică problema legalității modificărilor introduse prin articolul 62a alineatul (1) din AufenthG începând cu 15 august 2019, în raport cu condițiile prevăzute la articolul 18 din Directiva 2008/115.

22. Ținând seama de îndoielile sale referitoare la interpretarea acestei dispoziții, Amtsgericht Hannover (Tribunalul Districtual din Hanovra) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dreptul Uniunii, în special articolul 18 alineatele (1) și (3) din Directiva [2008/115], trebuie interpretat în sensul că o instanță națională, care decide cu privire la luarea în custodie publică în scopul îndepărtării, este obligată să verifice în fiecare caz condițiile prevăzute de această dispoziție, în special cele potrivit cărora situația excepțională încă persistă, atunci când legiuitorul național, în temeiul articolului 18 alineatul (1), a derogat în reglementarea națională de la condițiile prevăzute la articolul 16 alineatul (1) [din această directivă]?

2) Dreptul Uniunii, în special articolul 16 alineatul (1) din Directiva [2008/115], trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care autorizează temporar, până la 1 iulie 2022, cazarea într-un penitenciar a persoanelor deținute în așteptarea îndepărtării, în pofida existenței centrelor specializate de cazare în statul membru și a lipsei unei situații de urgență în sensul articolului 18 alineatul (1) din Directiva [2008/115] care să impună acest lucru în mod imperativ?

3) Articolul 16 alineatul (1) din Directiva [2008/115] trebuie interpretat în sensul că este exclusă calificarea drept «centru specializat de cazare» pentru luarea în custodie publică a persoanelor deținute în așteptarea îndepărtării pentru simplul motiv că:

- «centrul specializat de cazare» este supus în mod indirect autorității aceluiași membru al guvernului precum centrele de detenție pentru deținuți, și anume Justizministerin [ministrul justiției, Germania],
- «centrul specializat de cazare» este organizat ca centru al unui penitenciar și are așadar propria conducere, dar, fiind unul dintre centrele penitenciarului, în ansamblu este supus conducerii penitenciarului?

4) În cazul unui răspuns negativ la a treia întrebare:

Articolul 16 alineatul (1) din Directiva [2008/115] trebuie interpretat în sensul că există o cazare într-un «centru specializat de cazare» a persoanelor deținute în așteptarea îndepărtării în cazul în care un penitenciar creează un centru special de detenție în vederea îndepărtării, acest centru administrează un teren special cu trei clădiri împrejmuite pentru

persoanele deținute în așteptarea îndepărtării, iar una dintre cele trei clădiri este ocupată temporar doar cu deținuți care execută pedepse privative de libertate alternative sau de scurtă durată, penitenciarul respectând separarea persoanelor deținute în așteptarea îndepărtării de deținuții de drept comun, fiecare clădire având propriile instalații (vestiar propriu, spital propriu, sală de sport proprie), iar în curte/zona exterioară, deși aceasta este vizibilă din toate clădirile, fiecare clădire are o zonă proprie, îngrădită cu plasă de sârmă, pentru deținuți, neexistând astfel între clădiri niciun acces direct?”

23. Reclamantul, guvernele german și neerlandez, precum și Comisia au depus observații scrise. Aceste părți, cu excepția guvernului neerlandez, au răspuns de asemenea la întrebările adresate de Curte în vederea unui răspuns scris și au prezentat observații orale în ședința care a avut loc la 16 septembrie 2021.

IV. Analiză

24. Vom răspunde la întrebările preliminare într-o ordine diferită de cea în care le-a adresat instanța de trimitere.

25. Mai întâi, vom examina a doua întrebare, referitoare la împrejurările în care un stat membru poate invoca existența unei situații de urgență, în sensul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115, pentru a dispune luarea în custodie publică într-un penitenciar a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării. Astfel, considerăm că această preocupare stă la baza prezentei trimiteri preliminare. Deși Curtea s-a pronunțat deja cu privire la măsurile de urgență care au fost adoptate de Consiliul Uniunii Europene ca răspuns la criza migrației din anul 2015¹¹, aceasta nu a avut încă ocazia să furnizeze indicații cu privire la domeniul de aplicare al articolului 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115 și în special cu privire la posibilitatea de care dispun statele membre de a asigura luarea în custodie publică într-un penitenciar a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării, pentru motive legate de existența unei situații de urgență națională.

26. Vom examina în continuare prima întrebare, referitoare la atribuțiile instanței responsabile de luarea în custodie publică, astfel încât să stabilim în ce măsură aceasta trebuie să verifice, în fiecare situație individuală, existența sau persistența unei situații de urgență în sensul articolului 18 alineatul (1) din această directivă.

27. În sfârșit, pentru a răspunde la a treia și la a patra întrebare, vom preciza criteriile pe baza cărora trebuie să se distingă situația în care resortisantul unei țări terțe este cazat într-un centru specializat de cazare de cea în care este cazat într-un penitenciar, separat de deținuții de drept comun, având în vedere în special conducerea structurii, regimul luării în custodie publică și condițiile materiale ale acesteia.

¹¹ A se vedea în această privință Hotărârea din 6 septembrie 2017, Slovacia și Ungaria/Consiliul (C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:631), referitoare la Decizia (UE) 2015/1601 a Consiliului din 22 septembrie 2015 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei (JO 2015, L 248, p. 80).

A. Cu privire la motivele care justifică luarea în custodie publică într-un penitenciar a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării (a doua întrebare)

28. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență Curții să stabilească dacă articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 se opune unei legislații naționale care permite, pentru o perioadă de trei ani, luarea în custodie publică în penitenciare a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării, deși nu există nicio situație de urgență în sensul articolului 18 alineatul (1) din această directivă.

29. Înainte de a răspunde la această întrebare, vom aminti, într-o primă etapă, principiile stabilite de Curte în Hotărârile Bero și Bouzalmate, Pham, precum și Stadt Frankfurt am Main cu privire la condițiile de luare în custodie publică pe care legiuitorul Uniunii le-a prevăzut la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115, în versiunea în limba franceză a acesteia¹². Aceste hotărâri au fost pronunțate în cadrul unor litigii referitoare la aprecierea legalității unei luări în custodie publică în temeiul articolului 62a alineatul (1) din AufenthG, în versiunile sale anterioare.

30. În continuare, într-o a doua etapă, vom examina măsura în care un stat membru poate invoca existența unei situații de urgență, în sensul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115, pentru a justifica executarea luării în custodie publică într-un penitenciar, în afara circumstanțelor particulare ale unei spețe.

31. În sfârșit, într-o a treia etapă, vom examina măsura în care o legislație precum cea prevăzută la articolul 62a alineatul (1) din AufenthG, în versiunea valabilă începând cu 15 august 2019, îndeplinește condițiile prevăzute la acest articol.

1. Regimul general prevăzut la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115

32. În conformitate cu articolul 79 alineatul (2) TFUE, obiectivul Directivei 2008/115 este de a institui o politică eficientă de îndepărtare și de returnare, bazată pe standarde comune și pe garanții juridice comune, pentru ca persoanele în cauză să fie returnate într-o manieră umană și cu respectarea deplină a drepturilor lor fundamentale și a demnității lor¹³.

33. Din considerentele (13) și (16) ale directivei menționate, precum și din modul de redactare a articolului 15 alineatul (1) din aceasta rezultă că statele membre trebuie să procedeze la îndepărtarea resortisanților aflați în situație de ședere ilegală prin intermediul măsurilor celor mai puțin coercitive cu putință. În scopul de a asigura eficacitatea procedurilor de îndepărtare, directiva menționată prevede, prin urmare, o graduare a măsurilor între măsura care lasă maximum de libertate persoanei interesate, respectiv acordarea unui termen pentru plecarea voluntară a acesteia, și măsuri care o restrâng la maximum, respectiv luarea în custodie publică într-un centru specializat. Numai în cazul în care executarea deciziei de returnare sub forma îndepărtării ar risca să fie compromisă de comportamentul persoanei interesate, situația apreciindu-se de la caz la caz, aceste state pot proceda la privarea de libertate a acesteia prin luare în custodie publică¹⁴.

¹² Articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 nu este formulat în mod identic în toate versiunile lingvistice, astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea Bero și Bouzalmate (punctele 26 și 27).

¹³ A se vedea articolul 1, precum și considerentele (2) și (11) ale Directivei 2008/115, precum și Hotărârea Stadt Frankfurt am Main (punctul 37 și jurisprudența citată).

¹⁴ A se vedea în această privință Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctele 39 și 41).

34. Această din urmă măsură constituie cea mai gravă măsură restrictivă de libertate permisă de Directiva 2008/115 în cadrul unei proceduri de returnare forțată¹⁵. Ea constituie, în principiu, o măsură de ultimă instanță¹⁶. Prin urmare, este strict încadrată de legiuitorul Uniunii în capitolul IV din această directivă, astfel încât să garanteze respectarea, pe de o parte, a principiului proporționalității în privința mijloacelor utilizate și a obiectivelor urmărite, precum și, pe de altă parte, a drepturilor fundamentale ale resortisanților în cauză¹⁷.

35. În acest context, articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 prevede normele referitoare la condițiile și la regimul luării în custodie publică.

36. În conformitate cu prima teză a acestui articol, luarea în custodie publică în scopul îndepărtării resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală se efectuează, în general, în centre specializate de cazare. În cazul în care un stat membru „nu poate” îndeplini această cerință și dispune luarea în custodie publică în cadrul unui penitenciar, a doua teză a articolului menționat impune separarea resortisanților țărilor terțe de deținuții de drept comun.

37. Articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 urmărește să garanteze respectarea demnității umane și a drepturilor fundamentale ale persoanei care nu a săvârșit nicio infracțiune, asigurându-se că măsura luării în custodie publică se distinge de executarea unei pedepse și se desfășoară în condiții și într-un regim adaptate statutului său juridic.

38. În ceea ce privește obligația de cazare într-un centru specializat de cazare prevăzută la articolului 16 alineatul (1) prima teză din Directiva 2008/115, Curtea statuează că respectarea acesteia se impune statelor membre ca atare, iar nu statelor membre în funcție de structura lor administrativă sau, respectiv, constituțională¹⁸. Prin urmare, autoritățile judiciare responsabile de luarea în custodie publică trebuie să fie în măsură să dispună luarea în custodie publică în centre specializate de cazare, recurgând dacă este cazul, la acordurile de cooperare administrativă care ar fi fost încheiate în acest sens¹⁹.

39. În ceea ce privește derogarea prevăzută la articolul 16 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2008/115, aceasta trebuie să facă obiectul unei interpretări restrictive²⁰. Potrivit Curții, aceasta „autorizează statele membre, cu titlu excepțional și în afara situațiilor expres prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din [această directivă], să ia resortisanți ai unor țări terțe aflați în situație de ședere ilegală în custodie publică într-un penitenciar [...] atunci când, din cauza unor circumstanțe specifice cauzei, acestea nu pot respecta obiectivele urmărite de [directiva menționată] asigurând luarea lor în custodie publică în centre specializate de cazare”²¹. Curtea statuează că aceasta poate fi situația atunci când persoana interesată reprezintă o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății sau a securității interne sau externe a statului membru în cauză²², înțelegându-se că cerințele de ordine publică

¹⁵ A se vedea în această privință Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctul 42).

¹⁶ Astfel, în Hotărârea din 19 ianuarie 2012, Popov împotriva Franței, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, § 119, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a amintit că „luarea în custodie publică [este] o măsură de ultimă instanță căreia nu i se [poate] substitui nicio alternativă”. A se vedea de asemenea Rezoluția 1707 (2010), intitulată „Luarea în custodie publică a solicitanților de azil și a migranților aflați în situație de ședere ilegală în Europa”, adoptată la 28 ianuarie 2010, în care Adunarea parlamentară a Consiliului Europei amintește că „luarea în custodie publică [...] a migranților aflați în situație de ședere ilegală este o măsură excepțională care nu este aplicabilă decât după ce s-au examinat toate alternativele și niciuna nu s-a dovedit justificată” (punctul 9.1.1).

¹⁷ A se vedea considerentele (13), (16), (17) și (24) ale Directivei 2008/115.

¹⁸ A se vedea Hotărârea Bero și Bouzalmate (punctul 28).

¹⁹ A se vedea Hotărârea Bero și Bouzalmate (punctul 31).

²⁰ A se vedea Hotărârea Stadt Frankfurt am Main (punctul 31 și jurisprudența citată).

²¹ Hotărârea Stadt Frankfurt am Main (punctul 39).

²² A se vedea Hotărârea Stadt Frankfurt am Main (punctul 46 și jurisprudența citată).

trebuie apreciate în mod strict²³. În schimb, Curtea consideră că nici voința exprimată de persoana interesată²⁴, nici lipsa unui centru specializat de cazare într-un land al Republicii Federale Germania²⁵ nu poate justifica în sine luarea în custodie publică într-un penitenciar în scopul îndepărtării, în temeiul articolului 16 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2008/115.

40. În ceea ce privește obligația, prevăzută la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115, de a separa resortisanții țărilor terțe luați în custodie publică într-un penitenciar de deținuții de drept comun, Curtea statuează că aceasta este necondiționată²⁶, „nu este însoțită de nicio excepție și constituie o garanție a respectării drepturilor recunoscute în mod expres de legiuitorul Uniunii”²⁷.

2. Măsurile excepționale prevăzute la articolul 18 din Directiva 2008/115

41. Articolul 18 din Directiva 2008/115, intitulat „Situatii de urgență”, are ca obiect definirea condițiilor în care un stat membru „poate” decide să adopte măsuri de urgență care derogă de la condițiile de luare în custodie publică prevăzute la articolul 16 alineatul (1) și la articolul 17 alineatul (2) din această directivă ca urmare a existenței unei sarcini neprevăzute și dificile pentru capacitatea de primire a centrelor de cazare. Este vorba despre o dispoziție facultativă, întrucât statele membre dispun de libertatea de a aprecia măsura în care gestionarea presiunii migrației la care sunt supuse impune derogarea de la condițiile și de la regimul luării în custodie publică a resortisanților țărilor terțe prevăzute la articolul 16 alineatul (1) din directiva menționată.

42. Întinderea acestei marje de apreciere nu este însă nelimitată.

43. Considerăm, astfel, că adoptarea unor măsuri de urgență poate avea consecințe extrem de grave în privința resortisanților țărilor terțe în cauză, întrucât regimul de executare a luării în custodie publică se poate confunda în acest caz cu regimul executării unei pedepse.

44. Reiese din chiar termenii articolului 18 din Directiva 2008/115 că măsurile de urgență pot deroga de la condițiile de luare în custodie publică prevăzute „la articolele 16 alineatul (1) și 17 alineatul (2)” din această directivă. Legiuitorul Uniunii nu a făcut distincție între articolul 16 alineatul (1) prima teză din directiva menționată (principiul luării în custodie publică într-un centru specializat) și a doua teză a acestuia (obligația de separare a resortisanților țărilor terțe și a deținuților de drept comun în cazul cazării într-un penitenciar). Cu alte cuvinte, existența unei situații de urgență permite statelor membre să ia în custodie publică în penitenciare resortisanții țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării fără să fie obligate nici să garanteze separarea lor de deținuții de drept comun²⁸, nici să pună la dispoziție o cazare separată pentru familii.

45. Desigur, chiar și în situațiile de urgență prevăzute la articolul 18 din Directiva 2008/115, statele membre nu pot deroga de la obligațiile menționate la articolul 16 alineatele (2)-(5) și la articolul 17 alineatele (1) și (3)-(5) din această directivă, menite să asigure respectarea drepturilor

²³ Hotărârea Stadt Frankfurt am Main (punctul 42 și jurisprudența citată).

²⁴ A se vedea Hotărârea Pham (punctul 22).

²⁵ Hotărârea Bero și Bouzalmate (punctul 31).

²⁶ A se vedea Hotărârea Pham (punctul 17).

²⁷ Hotărârea Pham (punctul 19).

²⁸ Amintim totuși că, în Hotărârea Pham, atunci când a interpretat articolul 16 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2008/115, Curtea a statuat că obligația de separare a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală de deținuții de drept comun „nu este însoțită de nicio excepție”, „constituind o condiție de fond [a luării în custodie publică a resortisanților țărilor terțe în cadrul unor penitenciare] fără de care, în principiu, aceasta nu ar fi conformă cu directiva [respectivă]” (punctele 19 și 21).

resortisanților țărilor terțe și în special ale minorilor luați în custodie publică²⁹. Acestea fiind spuse, considerăm că acest lucru nu este suficient pentru a asigura respectarea demnității umane și a drepturilor fundamentale ale persoanelor în cauză, cu atât mai mult într-o situație în care măsura de luare în custodie publică într-un penitenciar nu depinde de comportamentul particular al persoanelor menționate, ci de situația administrativă și judiciară a statului membru în care se află acestea. Astfel, este clar că luarea în custodie publică într-un penitenciar implică, în sine, un obstacol în calea libertății mai strict decât limitarea inerentă cazării într-un centru specializat de cazare. În plus, lipsa separării, în mediul carceral, între resortisanții țărilor terțe și deținuții de drept comun riscă să se traducă, pentru acești resortisanți ai țărilor terțe, în aplicarea regimului de executare a pedepselor. Prin urmare, luarea în custodie publică ia forma, *de facto*, a unei măsuri punitive³⁰.

46. Prin urmare, având în vedere gravitatea, pe care tocmai am descris-o, a consecințelor pe care le implică regimul de excepție prevăzut la articolul 18 din Directiva 2008/115, considerăm că este esențial ca acesta să fie pus în aplicare în mod excepțional și proporțional, pe baza unei interpretări stricte a condițiilor de fond stabilite de legiuitorul Uniunii³¹.

47. Vom examina, într-o primă etapă, aceste condiții pe baza unei interpretări literale a articolului 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115, înainte de a preciza, într-o a doua etapă, domeniul lor de aplicare având în vedere economia și finalitatea acestei directive.

a) Interpretarea literală a articolului 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115

48. Adoptarea măsurilor de urgență prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115 este supusă respectării unui ansamblu de condiții de fond și de formă care au ca obiectiv încadrarea strictă a recurgerii la acest regim de excepție.

49. În primul rând, articolul 18 din Directiva 2008/115 impune, astfel cum dovedește titlul său, existența unei situații de urgență.

50. Termenul „urgență” este definit în dicționarul Larousse ca fiind „caracterul [...] a ceea ce nu suferă nicio întârziere”.

²⁹ A se vedea, cu titlu de exemplu, Hotărârea din 14 ianuarie 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Returnarea unui minor neînsoțit) (C-441/19, EU:C:2021:9, punctul 42), precum și „Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations”, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA), septembrie 2019, p. 7.

³⁰ Curtea Europeană a Drepturilor Omului impune existența unei legături între motivul invocat pentru privarea de libertate autorizată și locul și regimul de detenție. A se vedea în special Hotărârea Curții EDO din 13 decembrie 2011, Kanagaratnam și alții împotriva Belgiei, CE:ECHR:2011:1213JUD001529709, § 84.

³¹ Comisia propune ca această marjă să fie încadrată în mod și mai strict în cadrul Propunerii de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind abordarea situațiilor de criză și de forță majoră în domeniul migrației și azilului [COM(2020) 613 final]. Potrivit Comisiei, „[d]reptul la libertate și libertatea de circulație sunt protejate, având în vedere că, dacă luarea în custodie publică este utilizată în contextul normelor derogatorii de la procedura la frontieră în materie de azil și returnare, normele derogatorii respective pot fi aplicate numai într-un cadru strict reglementat și pentru o perioadă limitată de timp” (punctul 3.3, p. 13). A se vedea de asemenea Recomandarea (UE) 2020/1366 a Comisiei din 23 septembrie 2020 privind un mecanism al UE de pregătire pentru situații de criză și de gestionare a crizelor legate de migrație (Plan de acțiune în vederea pregătirii pentru situații de criză legate de migrație și a gestionării acestora) (JO 2020, L 317, p. 26).

51. În domeniul procedural, urgența este ilustrată de situația în care poate surveni un prejudiciu grav și ireparabil dacă nu este remediată în termen scurt, care permite instanței să adopte anumite măsuri printr-o procedură rapidă³². Astfel, în dreptul Uniunii și în special în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție, procedura preliminară de urgență permite examinarea cauzei în „termen scurt” atunci când persoana interesată este privată de libertate³³.

52. În domeniul politicii privind imigrația și azilul, dificultățile legate de gestionarea fluxurilor de migrație și măsurile de urgență pe care acestea le implică sunt prevăzute de legiuitorul Uniunii în numeroase texte de drept primar și derivat.

53. De exemplu, urgența este ilustrată la articolul 78 alineatul (3) TFUE, care vizează situația în care statele membre se confruntă cu un aflus brusc de resortisanți din țări terțe³⁴. În temeiul acestei dispoziții, în urma crizei migrației din anii 2014 și 2015, Consiliul a instituit, începând cu luna septembrie 2015, un mecanism de transfer temporar și excepțional al persoanelor care au în mod clar nevoie de protecție internațională³⁵.

54. Urgența este ilustrată de asemenea la articolul 29 din Regulamentul (UE) 2016/399³⁶, care vizează situațiile în care un stat membru poate, în mod excepțional, să reintroducă imediat controlul la frontierele interne atunci când ordinea publică sau securitatea internă necesită o acțiune urgentă³⁷. În temeiul articolului 25 din Regulamentul (CE) nr. 562/2006³⁸, care a fost înlocuit cu articolul 29 din Regulamentul 2016/399, și ca răspuns la criza migrației din anii 2014 și 2015, Republica Federală Germania a reintrodus, în cursul anului 2015, controlul la frontierele sale interne.

55. Astfel cum dovedesc aceste texte, o situație de urgență impune, așadar, o acțiune rapidă, chiar imediată.

56. În al doilea rând, constatăm că legiuitorul Uniunii definește cu precizie împrejurările în care un stat membru poate invoca existența unei situații de urgență în contextul îndepărtării resortisanților țărilor terțe. Potrivit articolului 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115, este necesar ca această situație să fie caracterizată prin faptul că „trebuie returnați un număr excepțional de mare de resortisanți ai țărilor terțe, caz care reprezintă o sarcină neprevăzută și dificilă pentru capacitatea de primire a centrelor de cazare a unui stat membru sau pentru personalul său administrativ sau judiciar”.

57. Precizarea acestor motive presupune, în opinia noastră, ca statul membru să efectueze o evaluare completă și actualizată a împrejurărilor care arată că se impun măsuri de urgență.

³² A se vedea Ordonanța vicepreședintelui Curții din 14 ianuarie 2016, AGC Glass Europe și alții/Comisia (C-517/15 P-R, EU:C:2016:21, punctul 27 și jurisprudența citată).

³³ A se vedea pentru exemplificare Ordonanța din 12 februarie 2019, RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, punctele 33 și 34).

³⁴ În conformitate cu articolul 78 alineatul (3) TFUE, în cazul în care unul sau mai multe state membre se află într-o situație de urgență caracterizată de un aflus brusc de resortisanți din țări terțe, Consiliul, la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European, poate adopta măsuri provizorii, în beneficiul statului sau al statelor membre în cauză.

³⁵ A se vedea, de exemplu, Decizia 2015/1601.

³⁶ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1).

³⁷ A se vedea cauzele conexe Landespolizeidirektion Steiermark (Durata maximă a controlului la frontierele interne) (C-368/20) și Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (Durata maximă a controlului la frontierele interne) (C-369/20), pendinte în prezent în fața Curții.

³⁸ Regulamentul 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).

58. În acest context, considerăm că nu este suficient ca statul membru să comunice datele referitoare la numărul resortisanților țărilor terțe supuși unei obligații de returnare. În opinia noastră, acestea nu permit să se aprecieze, cu precizia necesară, sarcina reală și actuală pentru capacitatea de primire a centrelor specializate de cazare. Pe de o parte, luarea în custodie publică constituie o măsură de ultimă instanță față de resortisanții țărilor terțe supuși unei obligații de returnare. Reiese astfel din jurisprudența Curții că numai în cazul în care îndepărtarea riscă să fie compromisă de comportamentul persoanei interesate, situația apreciindu-se de la caz la caz, și în care nu există nicio altă alternativă, statele membre pot proceda la privarea de libertate prin luare în custodie publică³⁹. Pe de altă parte, procentul resortisanților țărilor terțe supuși unei obligații de returnare luați în custodie publică variază în mod semnificativ în funcție de statele membre și, într-un stat membru precum Republica Federală Germania, în funcție de statele federate.

59. În plus, din termenii articolului 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115 reiese că datele comunicate de statul membru trebuie să permită să se demonstreze existența unei „sarcin[i] neprevăzut[e] și dificil[e]” pentru capacitățile materiale și umane ale statului membru. Aceste două criterii sunt cumulative. Referindu-se la o sarcină „neprevăzută”, legiuitorul Uniunii își exprimă voința de a limita punerea în aplicare a regimului derogatoriu prevăzut la articolul 18 din această directivă numai la ipotezele în care statul membru nu era în măsură să se aștepte la o astfel de presiune asupra capacităților de primire ale centrelor sale specializate de cazare sau asupra personalului său. În schimb, referindu-se la o „sarcină dificilă”, acesta nu impune să se demonstreze saturarea capacităților.

60. În al treilea și ultimul rând, legiuitorul Uniunii precizează, la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115, că statul membru poate adopta măsuri de urgență numai atât timp cât durează situația excepțională. Rezultă, pe de o parte, că aceste măsuri trebuie înlăturate de îndată ce situația excepțională încetează și, pe de altă parte, că nicio durată maximă a acestor măsuri nu este stabilită de această directivă. Directiva menționată se distinge de celelalte instrumente ale sistemului european comun de azil, în care măsurile de urgență trebuie adoptate pentru o perioadă scurtă și care poate fi reînnoită. Măsurile în cauză trebuie totuși să aibă aceleași caracteristici. Natura „excepțională” a situației implică, în sine, măsuri de scurtă durată. În cadrul lucrărilor pregătitoare pentru reformarea Directivei 2008/115, Parlamentul propune astfel limitarea duratei de aplicare a acestor măsuri la trei luni⁴⁰. În plus, condiționând aplicarea măsurilor menționate de persistența situației de urgență, legiuitorul Uniunii impune statelor membre să efectueze o reevaluare periodică a situației, astfel încât să garanteze, în conformitate cu principiul proporționalității, că durata măsurilor de urgență nu o depășește pe cea care este strict necesară gestionării crizei.

61. Domeniul de aplicare al acestor condiții trebuie să fie examinat atât în raport cu economia în care se înscrie articolul 18 din Directiva 2008/115, cât și cu obiectivele urmărite de legiuitorul Uniunii.

³⁹ A se vedea articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115, precum și Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctele 39 și 41).

⁴⁰ În acest context, arătăm că, în cadrul lucrărilor pregătitoare pentru reformarea Directivei 2008/115, Parlamentul propune să se limiteze mai mult această marjă de apreciere prin înlocuirea expresiei „atât timp cât situația excepțională durează” cu o durată precisă maximă de trei luni: a se vedea amendamentele la propunerea de directivă citată la nota de subsol 6 din prezentele concluzii, depuse de Parlament, disponibile la următoarea adresă internet: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-658738_FR.pdf, la articolul 21 alineatul (1) (p. 357).

b) Economia și finalitatea Directivei 2008/115

62. Astfel cum am arătat, Directiva 2008/115 urmărește instituirea unei politici eficiente de îndepărtare și returnare, întemeiată pe standarde comune, pentru ca persoanele în cauză să fie returnate într-o manieră umană, cu respectarea deplină a drepturilor lor fundamentale, precum și a demnității lor⁴¹.

63. Articolul 18 din această directivă urmărește atingerea acestor obiective în pofida unei situații de urgență națională.

64. Pe de o parte, prin autorizarea luării în custodie publică în penitenciare a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării fără a fi separați de deținuții de drept comun, legiuitorul Uniunii urmărește să ofere statelor membre mijloacele de a asigura îndepărtarea lor în pofida unui risc de saturare a capacităților de primire ale centrelor de cazare. Astfel, această măsură trebuie să contribuie la instituirea unei politici eficiente de îndepărtare și, mai general, la gestionarea eficientă a fluxurilor de migrare, care constituie, în conformitate cu articolul 79 alineatul (1) TFUE, unul dintre obiectivele Uniunii⁴².

65. Pe de altă parte, legiuitorul Uniunii are grijă de asemenea să precizeze, la articolul 18 alineatul (3) din Directiva 2008/115, că, în pofida urgenței situației, statele membre nu sunt autorizate să deroge de la obligația generală de a lua toate măsurile adecvate, *la nivel general sau particular, pentru a garanta îndeplinirea obligațiilor* care le revin în temeiul acestei directive⁴³.

66. Această dispoziție reflectă voința legiuitorului Uniunii de a garanta, indiferent de urgența situației, respectarea dreptului la demnitate umană și a drepturilor fundamentale ale resortisanților țărilor terțe în cauză conform articolului 1, precum și considerentelor (2), (17) și (24) ale Directivei 2008/115 –, dar și a principiului proporționalității – conform considerentelor (13) și (16) din această directivă⁴⁴. În temeiul jurisprudenței Curții, respectarea principiului proporționalității presupune ca măsurile astfel adoptate să nu depășească, prin durata lor sau prin modalitățile lor de aplicare, limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite de legiuitorul Uniunii⁴⁵.

67. Rezultă de aici, în primul rând, că măsurile de urgență nu pot conduce la un mecanism prin care luarea în custodie publică într-un penitenciar fără separare de deținuții de drept comun ar fi sistematică și generalizată. Urgența care caracterizează situația prevăzută la articolul 18 din Directiva 2008/115 nu justifică acest lucru întrucât sarcina deosebit de dificilă pentru capacitatea de primire a centrelor specializate de cazare nu poate împiedica autoritățile responsabile de luarea în custodie publică să caute în fiecare moment și cu prioritate dacă sunt locuri disponibile în aceste centre de cazare.

⁴¹ A se vedea în special Hotărârea Stadt Frankfurt am Main (punctul 37 și jurisprudența citată), Hotărârea din 14 ianuarie 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Returnarea unui minor neînsoțit) (C-441/19, EU:C:2021:9, punctul 70 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 24 februarie 2021, M și alții (Transfer către un stat membru) (C-673/19, EU:C:2021:127, punctul 28).

⁴² În cadrul Agendei europene privind migrația, returnarea efectivă a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală este o componentă esențială, astfel cum arată propunerea de directivă citată la nota de subsol 6 din prezentele concluzii (p. 1).

⁴³ A se vedea Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 264 și jurisprudența citată).

⁴⁴ A se vedea Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 274 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea Stadt Frankfurt am Main (punctul 38).

⁴⁵ A se vedea prin analogie Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 54 și jurisprudența citată).

68. În al doilea rând, rezultă de aici că măsurile de urgență nu pot conduce la neefectuarea de către autoritățile administrative sau judiciare responsabile de luarea în custodie publică a unei examinări individualizate a fiecărei situații, astfel încât să se stabilească dacă luarea în custodie publică, în cazul în care trebuie să se desfășoare în cadrul unui penitenciar și, în plus, fără separare de deținuții de drept comun, este proporțională⁴⁶.

69. Pe de o parte, într-o situație caracterizată printr-un risc de saturare a capacităților de primire ale centrelor specializate de cazare, acest lucru implică să se verifice dacă nu ar putea fi avută în vedere o măsură mai puțin restrictivă pentru a remedia în mod eficient urgența constatată⁴⁷. În acest context, considerăm că măsurile de urgență adoptate în temeiul articolului 18 din Directiva 2008/115 ar trebui să fie însoțite de o recurgere mai extinsă la măsuri alternative la luarea în custodie publică, precum cele prevăzute la articolul 7 alineatul (3) din această directivă, în special la adresa persoanelor celor mai vulnerabile⁴⁸.

70. Pe de altă parte, acest lucru presupune să se verifice, în fiecare caz, dacă luarea în custodie publică într-un penitenciar cu posibilitatea de a nu exista o separare de deținuții de drept comun este adaptată situației resortisantului în cauză având în vedere, de exemplu, vârsta sa, starea sa de sănătate fizică sau mintală, statutul său sau situația sa familială. Amintim cu privire la acest aspect că articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115 nu autorizează statele membre să deroge de la obligațiile lor care figurează la articolul 16 alineatele (2)-(5), precum și la articolul 17 alineatele (1) și (3)-(5) din această directivă, referitoare la situația persoanelor vulnerabile și a minorilor⁴⁹. Această normă are sens numai dacă autoritățile naționale competente pot efectua o examinare a situației speciale a fiecăruia dintre resortisanții în cauză în raport cu condițiile materiale de executare a luării în custodie publică a acestora.

71. Considerăm că această interpretare este confirmată de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

72. Astfel, aceasta statuează că deciziile generalizate sau automate de luare în custodie publică a solicitanților de protecție internațională pot fi contrare articolului 5 alineatul 1 litera f din CEDO⁵⁰ dacă acestea nu sunt precedate de o apreciere individuală a nevoilor speciale ale persoanelor interesate. Autoritățile naționale competente sunt, astfel, obligate să preia persoana interesată, adoptând măsuri adecvate, și să încerce, dacă este posibil, să le înlocuiască cu o altă

⁴⁶ A se vedea, în contextul luării în custodie publică a unui solicitant de protecție internațională, Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 258 și jurisprudența citată).

⁴⁷ Din considerentele (13) și (16), precum și din articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115 rezultă că statele membre trebuie să procedeze la îndepărtare prin intermediul măsurilor celor mai puțin coercitive cu putință. În cazul în care mai multe măsuri sunt de natură să permită atingerea obiectivului urmărit, trebuie acordată o preferință măsurii celei mai puțin restrictive. A se vedea în această privință Hotărârea din 22 iunie 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții (Măsuri preventive în vederea îndepărtării)* (C-718/19, EU:C:2021:505, punctul 58).

⁴⁸ Articolul 7 alineatul (3) din această directivă prevede posibilitatea statelor membre de a impune obligații resortisantului țării terțe pentru a evita riscul de sustragere a acestuia din urmă în termenul de plecare voluntară, obligațiile enumerate în mod expres în acest scop fiind cele de a se prezenta, la intervale de timp periodice, în fața autorităților, de a depune o garanție financiară corespunzătoare, de a prezenta documente sau de a rămâne într-un anumit loc.

⁴⁹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului consideră că aceștia din urmă trebuie să beneficieze de o protecție mai mare atunci când este vorba despre aprecierea gravității unei măsuri restrictive de libertate sau de existența unor tratamente inumane sau degradante (a se vedea în special Hotărârea Curții EDO din 28 februarie 2019, *Khan împotriva Franței*, CE:ECHR:2019:0228JUD001226716).

⁵⁰ A se vedea în special Hotărârea Curții EDO din 23 iulie 2013, *Suso Musa împotriva Maltei*, CE:ECHR:2013:0723JUD004233712, Hotărârea Curții EDO din 22 noiembrie 2016, *Abdullahi Elmi și Aweys Abubakar împotriva Maltei*, CE:ECHR:2016:1122JUD002579413, precum și Hotărârea Curții EDO din 4 aprilie 2017, *Thimothawes împotriva Belgiei*, CE:ECHR:2017:0404JUD003906111.

măsură, mai puțin radicală⁵¹. Astfel, în Hotărârea Rahimi împotriva Greciei⁵², Curtea Europeană a Drepturilor Omului a condamnat Republica Elenă pentru motivul că decizia de privare de libertate a minorului neînsoțit era „rezultatul aplicării automate” a legislației, această decizie fiind adoptată fără ca autoritățile elene să fi examinat situația sa specială de minor neînsoțit și să fi ținut seama de interesul superior al acestuia⁵³.

73. În al treilea rând, din respectarea principiului proporționalității rezultă că durata de aplicare a regimului de exceptare nu trebuie să depășească ceea ce este strict necesar pentru a răspunde urgenței situației. Articolul 18 alineatul (2) din Directiva 2008/115 impune de altfel ca statele membre să informeze Comisia de îndată ce motivele care au dus la punerea în aplicare a măsurilor excepționale încetează să existe. Prin urmare, acest regim trebuie să fie cât mai scurt posibil și impune statelor membre să prevadă o reevaluare a situației, astfel încât regimul respectiv să fie adaptat în permanență împrejurărilor.

74. Având în vedere toate aceste elemente trebuie să se aprecieze dacă o legislație precum cea prevăzută la articolul 62a alineatul (1) din AufenthG, în versiunea sa începând de la 15 august 2019, îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

3. Cu privire la aprecierea legislației naționale

75. Din elementele dosarului de care dispune Curtea reiese că, în temeiul legislației în cauză, statele federate nu mai sunt obligate să dispună luarea în custodie publică în centre specializate de cazare a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării. Acestea pot să îi cazeze în cadrul unor penitenciare, cu condiția ca această cazare să garanteze o separare de deținuții de drept comun și să asigure cazarea separată a familiilor. De asemenea, ele trebuie să se asigure că această cazare în penitenciar este „acceptabilă și legală în cazul concret”, de exemplu în ceea ce privește persoanele vulnerabile⁵⁴.

76. Reiese de asemenea din informațiile de care dispune Curtea că această legislație a fost notificată Comisiei la 27 august 2019 în temeiul articolului 18 alineatul (2) din Directiva 2008/115, guvernul german indicând atât data intrării sale în vigoare, cât și durata de aplicare. Măsurile de urgență și derogarea pe care acestea le implică de la reglementarea Uniunii se aplică pentru o perioadă de trei ani, și anume de la 15 august 2019 la 30 iunie 2022, dată la care guvernul german prevede sfârșitul situației de urgență.

77. Pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare, apreciem că legislația în cauză, ținând seama în special de natura sa și de scopul pe care îl urmărește, nu îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

⁵¹ A se vedea Hotărârea Curții EDO din 5 aprilie 2011, Rahimi împotriva Greciei, CE:ECHR:2011:0405JUD000868708, precum și Hotărârea Curții EDO din 13 decembrie 2011, Kanagaratnam și alții împotriva Belgiei, CE:ECHR:2011:1213JUD001529709, privind luarea în custodie publică a reclamantilor (o mamă și cei trei copii ai săi) într-o clădire închisă concepută pentru adulți.

⁵² Curtea EDO, 5 aprilie 2011, CE:ECHR:2011:0405JUD000868708.

⁵³ § 108 din acea hotărâre.

⁵⁴ A se vedea expunerea de motive a proiectului celei de A doua legi privind îmbunătățirea punerii în aplicare a obligației de a părăsi teritoriul.

78. Desigur, această legislație prevede fără ambiguitate un mecanism pe durată determinată, astfel încât caracterul său provizoriu nu poate fi contestat. Totuși, considerăm că situația pe care legislația menționată urmărește să o remedieze nu poate fi calificată drept „situație de urgență” în sensul articolului 18 din această directivă.

79. În primul rând, urgența unei situații implică luarea unei decizii rapide și imediate. Or, legislația în cauză a fost adoptată la 15 august 2019, și anume la patru ani de la începutul crizei migrației, ceea ce nu denotă nici rapiditatea, nici caracterul imediat impuse de urgența unei situații. Deși nu se poate nega că, în anul 2015, situația putea fi calificată drept „excepțională” și „imprevizibilă” – astfel cum subliniază expunerea de motive a proiectului celei de A doua legi privind îmbunătățirea punerii în aplicare a obligației de a părăsi teritoriul –, considerăm, în schimb, că autoritățile naționale competente erau în mod rezonabil în măsură să se aștepte la o creștere exponențială a presiunii exercitate asupra capacității de primire a centrelor lor de cazare în cursul anilor următori, întrucât datele Biroului European de Sprijin pentru Azil (EASO), ale Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex), precum și ale Oficiului de Statistică al Uniunii Europene (Eurostat) atestau o creștere semnificativă și constantă a numărului de resortisanți ai țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală în cursul anilor 2015-2017, înainte de a se stabiliza și, ulterior, de a scădea. Considerăm, în aceste împrejurări, că, în anul 2019, sarcina impusă capacității de primire a centrelor specializate de cazare nu putea fi calificată drept „neprevăzută” în sensul articolului 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

80. În al doilea rând, apreciem că durata de aplicare a legislației în cauză o depășește pe cea care ar trebui să fie strict necesară pentru gestionarea unei situații excepționale precum cea prevăzută la articolul 18 alineatul (1) din această directivă. Astfel, legiuitorul german a ales să aplice această legislație nu pentru o perioadă scurtă și care poate fi reînnoită, ci pentru o perioadă determinată de trei ani, până la 30 iunie 2022, dată la care prevede finalizarea proiectelor de construcție a unor centre specializate de cazare. În expunerea de motive a proiectului celei de A doua legi privind îmbunătățirea punerii în aplicare a obligației de a părăsi teritoriul, acest legiuitor subliniază că, „până la [data de 30 iunie 2022], situația excepțională persistă”. Apreciem că acest lucru este dificil de conciliat cu cerința care decurge din articolul 18 alineatul (1) din directiva menționată, de a reevalua periodic situația. Considerăm că acest lucru este de asemenea în contradicție cu afirmația guvernului german potrivit căreia el efectuează anchete repetate cu privire la rata de ocupare a centrelor specializate de cazare pentru a efectua această reevaluare.

81. În al treilea rând, niciun element din dosar nu permite să se aprecieze măsura în care legislația în cauză se întemeiază pe o evaluare precisă a raportului, în anul 2019, dintre numărul resortisanților țărilor terțe care fac obiectul unei decizii de luare în custodie publică și capacitatea de primire a centrelor specializate de cazare. Guvernul german arată că nu dispune de aceste informații pentru luna august 2019 și nici pentru lunile următoare. De asemenea, Comisia arată că notificarea în temeiul articolului 18 alineatul (2) din Directiva 2008/115 din 27 august 2019 nu conținea niciuna dintre aceste indicații pentru anul 2019 și nici pentru anii precedenți, legiuitorul german menționând numai numărul insuficient de locuri din centrele specializate de cazare în raport cu numărul ridicat de resortisanți ai țărilor terțe obligați să părăsească teritoriul.

82. În realitate, ne întrebăm dacă legislația în cauză nu se întemeiază în mod eronat pe articolul 18 din Directiva 2008/115, ale cărui condiții de punere în aplicare nu sunt îndeplinite, în timp ce motivațiile care au condus la adoptarea acestei legislații par a fi complet diferite.

83. Astfel, constatăm, mai întâi, că această legislație prevede, desigur, că luarea în custodie publică se efectuează în penitenciare, dar că resortisanții țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării trebuie să fie separați de deținuții de drept comun și că trebuie să fie asigurată cazarea separată a familiilor. Or, astfel cum am arătat, punerea în aplicare a articolului 18 din Directiva 2008/115 are ca obiect să permită statelor membre să deroge atât de la obligația de separare a resortisanților țărilor terțe de deținuții de drept comun, cât și de la cea de a asigura cazarea separată a familiilor. Prin urmare, legislația menționată are numai efectul de a permite luarea în custodie publică în cadrul penitenciarelor, ceea ce permite articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 atunci când, din cauza unor circumstanțe specifice cauzei, statele membre nu pot respecta obiectivele urmărite de această directivă, asigurând luarea lor în custodie publică în centre specializate de cazare⁵⁵.

84. În continuare, pare să reiasă din expunerea de motive a proiectului celei de A doua legi privind îmbunătățirea punerii în aplicare a obligației de a părăsi teritoriul că această legislație este înainte de toate o lege de programare. Aceasta a fost adoptată în scopul remedierii insuficienței capacităților de primire ale centrelor specializate de cazare, întrucât guvernul german a privilegiat primirea solicitanților de protecție internațională în timpul crizei migrației din anii 2014 și 2015. Prin urmare, legislația menționată are în prezent drept scop să permită, pentru o perioadă de trei ani, construirea unor centre specializate de cazare în număr suficient. Această expunere de motive precizează, referitor la articolul 1 punctul 22 din A doua lege privind îmbunătățirea punerii în aplicare a obligației de a părăsi teritoriul, că, „[d]rept urmare a schimbării situației în cursul anului 2015 și a creșterii vertiginoase a numărului de solicitanți de protecție [internațională], obligația principală a statului federal și a [statelor federate] era de a crea capacități pentru a răspunde nevoilor persoanelor [...] În această situație, preluarea persoanelor nou-venite avea prioritate față de creșterea capacităților de cazare, în scopul de a îndeplini la o dată ulterioară (după ce procedura de cerere de azil și procedura căii de atac vor fi fost finalizate) cerințele Directivei 2008/115. Astfel, norma derogatorie prevăzută la articolul 18 [din această directivă] are ca obiect și ca finalitate tocmai să permită într-o asemenea situație autorităților să se ocupe în mod prioritar de preluarea noilor veniți fără a încălca, în mod previzibil, obligații în viitor [...] Articolul 18 din Directiva 2008/115 are ca obiect tocmai rezolvarea eventualului conflict de obiective într-o situație excepțională imprevizibilă”.

85. Or, nu împărtășim punctul de vedere exprimat de legiuitorul german în expunerea de motive menționată. Deși standardele referitoare la primirea solicitanților de protecție internațională prevăzute de Directiva 2013/33 și cele referitoare la luarea în custodie publică a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării prevăzute de Directiva 2008/115 fac parte din sistemul european comun de azil, aceste directive au totuși un domeniu de aplicare propriu și urmăresc finalități distincte. Niciunul dintre standardele stabilite de directivele menționate nu permite să se considere că protejarea drepturilor fundamentale ale celor dintâi trebuie să se facă în detrimentul drepturilor celor din urmă.

86. Prin urmare, ținând seama de aceste elemente, considerăm că articolul 62a alineatul (1) din AufenthG, în versiunea sa începând de la 15 august 2019, nu îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115, având în vedere atât motivele reținute de legiuitorul german pentru a justifica executarea luării în custodie publică a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării în cadrul unor penitenciare, cât și condițiile de adoptare și modalitățile de aplicare a acestei legislații. A admite contrariul ar însemna a scuza o

⁵⁵ A se vedea Hotărârea Stadt Frankfurt am Main (punctul 39).

neîndeplinire de către statele membre a obligațiilor care le revin în temeiul articolului 16 alineatul (1) din această directivă, ceea ce ar aduce atingere obiectivului directivei menționate și efectului util al acesteia.

87. Înțelegem că această opinie este împărtășită și de Comisie. Astfel, în ședință, Comisia a informat Curtea că, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1053/2013 al Consiliului din 7 octombrie 2013 de instituire a unui mecanism de evaluare și monitorizare în vederea verificării aplicării acquis-ului Schengen și de abrogare a Deciziei Comitetului executiv din 16 septembrie 1998 de instituire a Comitetului permanent pentru evaluarea și punerea în aplicare a Acordului Schengen⁵⁶, ea a efectuat, începând din luna februarie 2020, vizite la fața locului. Întrucât acestea din urmă au permis să se constate inexistența unei situații de urgență în Germania, Comisia ar fi recomandat atunci acestui stat membru să reevalueze situația și să prezinte un plan de acțiune.

88. Având în vedere ansamblul acestor considerații, propunem Curții să declare că articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite, pentru o perioadă de trei ani, luarea în custodie publică a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării în cadrul unor penitenciare, atunci când nici motivele pe care se întemeiază reglementarea menționată, nici condițiile de adoptare și nici modalitățile de aplicare a acesteia nu dovedesc urgența situației în sensul acestui articol.

B. Cu privire la întinderea competențelor de care dispune autoritatea judiciară responsabilă de luarea în custodie publică (prima întrebare)

89. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență Curții să stabilească dacă articolul 18 alineatele (1) și (3) din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că impune autorității judiciare responsabile de luarea în custodie publică să verifice, în fiecare situație individuală, existența sau chiar persistența unei situații de urgență care justifică luarea în custodie publică a persoanei interesate într-un penitenciar.

90. Pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare, considerăm că autoritatea judiciară responsabilă de luarea în custodie publică trebuie să fie în măsură să verifice, în fiecare moment, dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din această directivă care justifică adoptarea unor măsuri excepționale.

91. Desigur, constatările referitoare la existența unei situații de urgență și adoptarea măsurilor excepționale care decurg din aceasta țin, înainte de toate, de responsabilitatea statului membru. Ținând seama de natura și de gravitatea împrejurărilor prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115, statului membru îi revine sarcina de a face aceste constatări pe baza unei examinări generalizate și aprofundate, ținând seama de ansamblul datelor de care dispune privind sarcina impusă capacității de primire a centrelor sale specializate de cazare sau personalului său administrativ și judiciar. În temeiul articolului 18 alineatul (2) din această directivă, Comisia este informată numai cu privire la adoptarea și la abrogarea acestor măsuri de urgență, fără ca legiuitorul Uniunii să prevadă un control *ex ante* al măsurilor menționate. Cu excepția controlului pe care îl poate efectua instanța Uniunii în cadrul trimiterii preliminare, aceste măsuri sunt supuse numai procedurii de evaluare și monitorizare instituite prin Regulamentul nr. 1053/2013 ulterior adoptării lor.

⁵⁶ JO 2013, L 295, p. 27.

92. Cu toate acestea, autoritatea judiciară responsabilă de luarea în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe aflat în așteptarea îndepărtării trebuie să poată exercita un control.

93. Considerăm că acest control este, astfel, justificat de faptul că măsurile de urgență pot fi menținute, în conformitate cu articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2008/115, numai în măsura în care situația excepțională durează, statul membru fiind obligat să informeze Comisia „de îndată ce motivele care au dus la punerea în aplicare a măsurilor excepționale încetează să existe”, în temeiul articolului 18 alineatul (2) din această directivă. În consecință, considerăm că autoritatea judiciară responsabilă de luarea în custodie publică trebuie să aibă posibilitatea, pentru fiecare caz cu care este sesizată, să verifice dacă măsurile de urgență sunt justificate în raport cu condițiile prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din directiva menționată.

94. Considerăm că un asemenea control este cu atât mai necesar cu cât existența unei situații de urgență și riscul de saturare a capacităților pe care îl implică – dacă aceasta este dovedită – constituie criterii obiective de care autoritatea judiciară responsabilă de luarea în custodie publică trebuie să țină seama în cadrul deciziei de luare în custodie publică. Astfel, din considerentul (6) al Directivei 2008/115, precum și din jurisprudența Curții rezultă că deciziile de luare în custodie publică trebuie să fie adoptate de la caz la caz și trebuie să țină seama de criterii obiective, altele decât cel întemeiat pe simpla ședere ilegală⁵⁷. Revine astfel acestei autorități sarcina de a verifica, pe baza unei examinări individualizate care ține seama de nevoile speciale ale resortisantului în cauză, dacă este posibil să recurgă la o măsură alternativă la luarea în custodie publică și, în caz contrar, dacă este posibil să îl cazeze pe acesta din urmă într-un centru specializat de cazare sau, în caz de saturare, într-un penitenciar.

95. Considerăm de asemenea că un asemenea control este cu atât mai necesar cu cât trebuie să se considere că articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 are efect direct⁵⁸. Astfel, acest articol nu trebuie să fie precizat de dispozițiile de drept al Uniunii sau de drept național pentru a conferi resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării un drept care să poată fi invocat ca atare. În aceste împrejurări și conform jurisprudenței constante a Curții, revine autorității judiciare sarcina de a asigura o aplicare efectivă a principiilor și a cerințelor prevăzute la acest articol de legiuitorul Uniunii.

96. Având în vedere aceste elemente, apreciem că articolul 18 din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că autoritatea judiciară responsabilă de luarea în custodie publică trebuie să verifice, în fiecare situație individuală, dacă sunt întrunite în continuare împrejurările prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din această directivă care au justificat adoptarea unor măsuri excepționale.

⁵⁷ A se vedea Hotărârea Stadt Frankfurt am Main (punctul 38 și jurisprudența citată).

⁵⁸ În temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, în ipoteza în care se află în imposibilitatea să procedeze la o interpretare a legislației naționale care să fie conformă cu cerințele dreptului Uniunii, orice instanță națională sesizată în cadrul competenței proprii are, în calitate de organ al unui stat membru, obligația de a lăsa neaplicată orice dispoziție națională contrară unei dispoziții a acestui drept care are efect direct în litigiul cu care este sesizată [Hotărârea din 15 aprilie 2021, Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, punctul 58 și jurisprudența citată)].

C. Cu privire la noțiunea de „centru specializat de cazare” (a treia și a patra întrebare)

97. Prin intermediul celei de a treia și al celei de a patra întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență Curții să precizeze criteriile pe baza cărora un centru specializat de cazare se distinge de un penitenciar, în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115, în special având în vedere conducerea structurii, regimul luării în custodie publică și condițiile materiale ale acesteia.

98. Instanța de trimitere solicită să se stabilească, într-o primă etapă, dacă noțiunea de „centru specializat de cazare” exclude o structură care se prezintă ca o secție specifică a unui penitenciar, a cărei conducere este subordonată în ansamblu conducerii penitenciarului și intră, asemenea acestei instituții, sub autoritatea ministrului justiției.

99. În ipoteza în care o asemenea structură ar putea avea această calificare, instanța de trimitere solicită să se stabilească, într-o a doua etapă, dacă noțiunea de „centru specializat de cazare” include o structură care se prezintă ca o secție specifică a unui penitenciar în care resortisanții țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării sunt separați de deținuții de drept comun, care este compusă din trei clădiri înconjurate de un gard de sârmă ghimpată, între care nu există niciun acces direct, fiecare dispunând de instalații proprii (vestiar, infirmerie, sală de sport, curte), una dintre aceste clădiri fiind destinată temporar executării pedepselor privative de libertate de substituire sau de scurtă durată.

100. Amintim că Curtea, pronunțându-se în cadrul unei trimiteri preliminare, poate oferi precizări destinate să orienteze instanța națională în interpretarea pe care aceasta o va efectua cu privire la o normă a Uniunii. Totuși, revine acesteia din urmă sarcina de a verifica elementele concrete ale litigiului cu care este sesizată și în special sarcina de a soluționa problema dacă condițiile materiale ale luării în custodie publică în secția din Langenhagen a penitenciarului orașului Hanovra între 25 septembrie și 2 octombrie 2020 se opun calificării drept „centru specializat de cazare”⁵⁹. O astfel de examinare constituie o problemă de fapt care excede competența Curții în cadrul unei proceduri în temeiul articolului 267 TFUE și intră în competența instanței naționale.

1. Luarea în custodie publică într-un centru specializat

101. Legiuitorul Uniunii nu definește cu precizie regimul și criteriile materiale proprii unui centru specializat de cazare. Este totuși posibil să fie deduse, având în vedere definiția noțiunii de „luare în custodie publică”, drepturile recunoscute resortisanților țărilor terțe în timpul luării lor în custodie publică și principiile enunțate atât de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cât și de Consiliul European.

102. Noțiunea de „luare în custodie publică” nu este definită în Directiva 2008/115. În schimb, noțiunea de „detenție” este precizată în cadrul Directivei 2013/33 cu privire la plasarea în detenție a solicitanților de protecție internațională. Potrivit Curții, această definiție este aplicabilă în contextul Directivei 2008/115⁶⁰.

⁵⁹ A se vedea prin analogie Hotărârea din 5 iunie 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punctul 79 și urm.).

⁶⁰ A se vedea Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 224).

103. În conformitate cu articolul 2 litera (h) din Directiva 2013/33, detenția este definită ca fiind „orice măsură de izolare a unui solicitant [de protecție internațională] de către un stat membru într-un loc determinat, în care solicitantul este lipsit de libertatea de circulație”⁶¹. Potrivit Curții, plasarea într-un centru specializat de detenție este o „măsură privativă de libertate”⁶² sau o „măsură coercitivă care [o] lipsește pe [persoana interesată] de libertatea de circulație și [o] izolează de restul populației, obligând[-o] să rămână permanent într-un perimetru restrâns și închis”⁶³.

104. Natura și finalitatea luării în custodie publică se disting, în esența lor, de cele ale unei măsuri punitive, întrucât luarea în custodie publică nu are altă finalitate decât aceea de a contribui la realizarea îndepărtării resortisantului unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală⁶⁴. Prevăzând, la articolul 16 alineatul (1) prima teză din Directiva 2008/115, principiul potrivit căruia luarea în custodie publică trebuie să se desfășoare într-un centru specializat, legiuitorul Uniunii își exprimă astfel voința ca pe teritoriul statelor membre să fie stabilite centre special concepute pentru pregătirea și executarea îndepărtării resortisanților țărilor terțe.

105. În plus, distincția pe care o face la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 între luarea în custodie publică într-un centru specializat de cazare și luarea în custodie publică într-un penitenciar impune ca primul să se distingă de cel de al doilea atât prin normele sale interne de funcționare, cât și prin amenajarea spațiilor sale. În această privință, trebuie să se arate că distincția dintre aceste două categorii de instituții trebuie să fie cu atât mai clară cu cât centrele specializate de cazare sunt, de asemenea, destinate să asigure detenția anumitor solicitanți de protecție internațională (pentru alte scopuri decât îndepărtarea), în conformitate cu articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2013/33⁶⁵.

106. Regimul și condițiile materiale ale luării în custodie publică rezultă și din articolele 16 și 17 din Directiva 2008/115. Legiuitorul Uniunii a avut grijă să enunțe drepturile pe care statele membre trebuie să le garanteze pe durata executării luării în custodie publică, cum ar fi accesul la îngrijiri medicale de urgență sau legătura cu membrii familiei, cu reprezentanții legali sau cu autoritățile consulare. Acesta precizează de asemenea condițiile materiale necesare pentru luarea în custodie publică a familiilor și a minorilor, impunând statelor membre să considere primordial interesul superior al copilului, în conformitate cu obligațiile prevăzute la articolul 7, la articolul 14 alineatul (1) și la articolul 24 din Carta drepturilor fundamentale și care sunt, de asemenea, enunțate în considerentul (22) și la articolul 5 din această directivă. Astfel, familiile trebuie să poată beneficia de cazare separată, care să le asigure un nivel corespunzător de intimitate, iar minorii trebuie să poată exercita activități recreative adaptate vârstei lor, precum și, dacă este

⁶¹ Această definiție este relevantă în contextul unei luări în custodie publică dispuse în temeiul Directivei 2008/115, în conformitate cu articolul 8 alineatul (3) litera (d) din Directiva 2013/33.

⁶² Ordonanța din 3 iunie 2021, Republika Slovenija (Detenția unui solicitant de protecție internațională) (C-186/21 PPU, EU:C:2021:447, punctul 26 și jurisprudența citată).

⁶³ A se vedea Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctele 216-223).

⁶⁴ A se vedea articolul 15 din Directiva 2008/115. A se vedea de asemenea în această privință dezvoltările pe care avocatul general Bot le-a consacrat acestei probleme în Concluziile prezentate în cauzele Bero și Bouzalmate (C-473/13, C-474/13 și C-514/13, EU:C:2014:295, punctul 91 și urm.). Potrivit avocatului general Bot, legiuitorul Uniunii transpune astfel jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia o privare de libertate nu poate fi conformă cu articolul 5 alineatul 1 litera f din CEDO decât dacă este efectuată în scopul punerii în executare a unei proceduri de expulzare și dacă este proporțională cu acest obiectiv (a se vedea Curtea EDO, 15 noiembrie 1996, Chahal împotriva Regatului Unit, CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, § 112 și 113, precum și Curtea EDO, 19 ianuarie 2012, Popov împotriva Franței, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, § 140) (nota de subsol 33).

⁶⁵ Astfel, noțiunile de „luare în custodie publică”, „detenție” și de „centru specializat de cazare” sunt noțiuni comune mai multor instrumente ale sistemului european comun de azil.

cazul, să aibă acces la educație. În ceea ce privește minorii neînsoțiți, aceștia trebuie, în măsura posibilului, să facă obiectul unei îngrijiri specifice, de către un personal calificat și în condiții adaptate.

107. În sfârșit, regimul și condițiile materiale ale luării în custodie publică rezultă din obligațiile care revin fiecăruia dintre statele membre de a respecta demnitatea persoanelor private de libertate, precum și dreptul acestora de a nu fi expuse unor tratamente inumane sau degradante⁶⁶.

108. Cerințele pe care le stabilește legiuitorul Uniunii le integrează în esență pe cele enunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului și de Consiliul Europei.

109. Curtea Europeană a Drepturilor Omului apreciază caracterul „adecvat” al regimului luării în custodie publică în raport cu drepturile consacrate la articolele 3, 5 și 8 din CEDO pe baza unor indicii referitoare la locul, la condițiile și la durata luării în custodie publică. Aceasta efectuează o apreciere de la caz la caz, ținând seama de efectele cumulate ale condițiilor de detenție, având în vedere, printre altele, situația specială a resortisanților țărilor terțe în cauză⁶⁷.

110. Curtea Europeană a Drepturilor Omului este deosebit de atentă la amenajarea și la echipamentele spațiilor, precum și la calificările personalului care supraveghează resortisanții țărilor terțe, în special în ceea ce privește familiile. Aceste spații trebuie să fie curate și să ofere un habitat suficient în raport cu numărul persoanelor care pot fi cazate acolo. În special, ele trebuie să dispună de echipamente sanitare cu acces liber și în număr suficient, de un spațiu și de materialul necesar pentru servirea mesei, precum și de un telefon cu acces liber. Spațiile menționate trebuie de asemenea să dispună de echipament medical, precum și de un spațiu rezervat primirii familiilor și autorităților consulare. În plus, trebuie să existe un spațiu destinat educației și activităților recreative și mai ales un spațiu de plimbare în aer liber. În sfârșit, în ipoteza în care spațiile centrului ar trebui să găzduiască familii, Curtea Europeană a Drepturilor Omului impune echiparea în mod special a camerelor cu infrastructuri esențiale necesare pentru luarea în custodie publică a copiilor mici, constând în materiale de puericultură adaptate și securizate⁶⁸.

111. În plus, orientarea nr. 10 din cele „Douăzeci de orientări privind returnarea forțată”, pe care Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei le-a adoptat la 4 mai 2005 și la care Directiva 2008/115 face referire în considerentul (3) al acesteia, impune la punctul 1 ca persoanele deținute anterior îndepărtării să fie „în mod normal” cazate în spații special destinate acestui scop, care oferă condiții materiale și un regim adaptat statutului lor juridic⁶⁹. Aceasta impune de asemenea la punctul 4 ca persoanele în cauză să fie separate de arestații preventiv și de persoanele condamnate. În ceea ce privește orientarea nr. 11, acesta prevede la punctele 2-4 ca familiile să beneficieze de

⁶⁶ A se vedea considerentul (24) și articolul 1 din Directiva 2008/115. A se vedea de asemenea Hotărârea Curții EDO din 15 decembrie 2016, *Khlaifia și alții împotriva Italiei*, CE:ECHR:2016:1215JUD001648312, § 161 și urm.

⁶⁷ A se vedea în special Hotărârea Curții EDO din 19 ianuarie 2012, *Popov împotriva Franței*, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207, § 89 și urm., și Hotărârea Curții EDO din 15 decembrie 2016, *Khlaifia și alții împotriva Italiei*, CE:ECHR:2016:1215JUD001648312, § 163 și urm.

⁶⁸ A se vedea Hotărârea Curții EDO din 19 ianuarie 2012, *Popov împotriva Franței*, CE:ECHR:2012:0119JUD003947207.

⁶⁹ A se vedea de asemenea Raportul Comisiei pentru migrație, refugiați și populație din cadrul Adunării Parlamentare a Consiliului Europei din 11 ianuarie 2010, intitulat „Luarea în custodie publică administrativă a solicitanților de azil și a migranților aflați în situație de ședere ilegală în Europa”, în special principiul 8 din anexa 1 referitoare la „[z]ece principii directe privind împrejurările în care luarea în custodie publică a solicitanților de azil și a migranților aflați în situație de ședere ilegală este admisibilă din punct de vedere legal”, în care Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei menționează că locul, condițiile și regimul luării în custodie publică trebuie să fie corespunzătoare, precum și documentul tematic al Comisarului pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei, intitulat „Drepturile fundamentale ale migranților aflați în situație de ședere ilegală în Europa” [titlul III, punctul (ii), p. 16 și 17].

spații de cazare separate în scopul protejării intimității lor și dotate cu personal și cu instalații care să țină seama de nevoile specifice ale copiilor, permițându-le în special accesul la educație și la activități recreative⁷⁰.

112. Aceste indicații permit deducerea criteriilor esențiale privind un centru specializat de cazare.

113. Trebuie să fie vorba înainte de toate despre o instituție distinctă, prin destinația și prin organizarea sa, de un penitenciar, în caz contrar distincția pe care o face legiuitorul Uniunii la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 riscând să fie lipsită de orice sens și de orice efect util.

114. În continuare, trebuie să fie vorba despre o instituție care permite să se asigure executarea luării în custodie publică de către un personal calificat, potrivit unui regim privativ de libertate și unor condiții materiale care să fie adaptate statutului juridic al resortisanților țărilor terțe, în special al celor mai vulnerabili, și care respectă demnitatea umană și drepturile fundamentale.

115. Trebuie examinate în continuare condițiile în care trebuie să se desfășoare luarea în custodie publică atunci când aceasta are loc într-un penitenciar, menționat la articolul 16 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2008/115.

2. Luarea în custodie publică într-un penitenciar

116. Amintim că, dacă un stat membru nu poate caza resortisantul unei țări terțe aflat în așteptarea îndepărtării într-un centru specializat de cazare și trebuie să recurgă la cazarea lui într-un penitenciar, el trebuie să asigure separarea acestuia din urmă de deținuții de drept comun, în conformitate cu articolul 16 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2008/115.

117. Amintim de asemenea că, în Hotărârea Pham, Curtea a statuat că obligația de separare reprezintă mai mult decât o simplă modalitate specifică de punere în executare a unei măsuri de luare în custodie publică în penitenciare, constituind o condiție de fond a respectivei măsuri de cazare fără de care, în principiu, aceasta nu ar fi conformă cu directiva menționată⁷¹. În plus, ea a statuat că această obligație de separare este necondiționată și că nu este însoțită de nicio excepție⁷².

118. Forța principiilor stabilite aici de Curte implică o separare geografică și organizațională între resortisanții țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării și deținuții de drept comun. Astfel, penitenciarele sunt prevăzute pentru o altă utilizare decât cea a luării în custodie publică în așteptarea îndepărtării. Administrația și regimul penitenciar se reflectă în norme interne de funcționare, precum și în constrângeri administrative și materiale care răspund unor finalități precise legate de executarea unei pedepse.

⁷⁰ În aceeași ordine de idei, la punctul 9.2 din Rezoluția 1707 (2010) (a se vedea nota de subsol 15 din prezentele concluzii), Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei impune, printre cele „15 norme europene care definesc standardele minime aplicabile condițiilor de luare în custodie publică a migranților și a solicitanților de azil”, ca persoanele luate în custodie publică să fie cazate în centre special concepute pentru luarea în custodie publică legată de imigrație, iar nu în închisori (norma 2). Aceasta impune de asemenea ca spațiile destinate acestui scop să ofere condiții materiale și un regim de luare în custodie publică adaptate situației juridice și factuale a persoanelor interesate (normele 5 și 6).

⁷¹ A se vedea Hotărârea Pham (punctul 21).

⁷² A se vedea Hotărârea Pham (punctele 17 și 19).

119. Prin urmare, respectarea acestei obligații de separare implică o separare strictă prin crearea unei structuri distincte și izolate de restul penitenciarului. Aceasta implică, în plus, un tratament distinct între resortisanții țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării și deținuții de drept comun. Astfel, statul membru trebuie să asigure că, în cadrul structurii dedicate îndepărtării resortisanților țărilor terțe, modalitățile de executare a luării în custodie publică se disting de modalitățile de executare a unei pedepse. Acest lucru presupune instituirea unui regim și a unor condiții materiale de luare în custodie publică care să fie adaptate statutului lor juridic și capabile să răspundă nevoilor lor speciale, ceea ce implică detașarea la această structură a unui personal a cărui misiune se distinge de misiunea exercitată față de deținuții de drept comun.

120. Pe baza acestor elemente trebuie examinată măsura în care o structură precum cea descrisă de instanța de trimitere ar putea fi calificată drept „centru specializat de cazare”, în sensul articolului 16 alineatul (1) prima teză din Directiva 2008/115.

3. Secția din Langenhagen a penitenciarului orașului Hanovra

121. Având în vedere indicațiile furnizate atât de instanța de trimitere, cât și de guvernul german, considerăm că măsura luării în custodie publică la care a fost supus K în secția din Langenhagen a penitenciarului orașului Hanovra între 25 septembrie și 2 octombrie 2020 ține mai mult de o măsură de cazare în cadrul unui penitenciar în sensul articolului 16 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2008/115 decât de o măsură de cazare într-un centru specializat de cazare în sensul primei teze a acestei dispoziții.

122. Această apreciere se întemeiază pe o evaluare comparativă a diferitor caracteristici pe care pare să le aibă această structură.

123. Anumite caracteristici ar putea permite calificarea structurii menționate drept „centru specializat de cazare”. Astfel, pare să existe o separare geografică între secția din Langenhagen și penitenciarul orașului Hanovra de care aparține, întrucât prima s-ar situa la câțiva kilometri de cel de al doilea. În plus, această secție ar fi compusă din trei clădiri, fiecare dintre ele dispunând de instalații proprii, și anume de o infirmerie, de un vestiar, de o sală de sport și de o curte. Camerele ar fi ocupate de o singură persoană, cu excepția cazurilor în care persoanele în cauză ar solicita să fie cazate împreună. Echipamentele sanitare ar fi accesibile în mod liber toată ziua. Persoanele luate în custodie publică ar putea să primească o vizită în fiecare zi, să dețină un telefon mobil și să aibă acces la internet.

124. Faptul că conducerea departamentului din Langenhagen este subordonată celei a penitenciarului orașului Hanovra și intră, la fel ca acest penitenciar, sub autoritatea ministrului justiției nu este un element suficient pentru a exclude o asemenea secție de la calificarea drept „centru specializat de cazare”. Astfel, misiunile conducerii penitenciarelor, precum cele ale ministerelor, diferă în funcție de statele membre și, în consecință, acestea își pot exercita autoritatea asupra unor structuri de o natură foarte diferită.

125. În schimb, secția din Langenhagen prezintă alte caracteristici care, având în vedere importanța lor, par să o excludă de la calificarea drept „centru specializat de cazare”.

126. Într-adevăr, această secție poate primi deținuți de drept comun. Astfel, una dintre cele trei clădiri care compun secția menționată a fost utilizată în scopul executării pedepselor privative de libertate de scurtă durată sau a pedepselor cu închisoarea de substituie. Or, pare rezonabil să se considere că autoritățile judiciare competente nu au dispus executarea unei pedepse privative de

libertate, chiar dacă aceasta era de scurtă durată sau de substituie, într-o structură care ar fi un „centru specializat de cazare” destinat îndepărtării resortisanților țărilor terțe și potrivit altor condiții și modalități decât cele prevăzute de Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Legea privind executarea pedepselor carcerale și a măsurilor de siguranță privative de libertate)⁷³ din 16 martie 1976. Din elementele dosarului de care dispune Curtea reiese că executarea luării în custodie publică în secția din Langenhagen se desfășoară într-adevăr potrivit regimului de executare a pedepselor și că personalul responsabil de gestionarea și de supravegherea resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării este personalul penitenciar responsabil de deținuții de drept comun. În răspunsurile sale la întrebările adresate de Curte, guvernul german a arătat de asemenea că, „[î]n urma ordonanței pronunțate de Amtsgericht Hannover (Tribunalul Districtual din Hanovra) la 30 septembrie 2020”⁷⁴, cei 15 deținuți cazați în secția din Langenhagen au fost transferați „în alte penitenciare ale landului”. Aceste elemente tind să demonstreze că această structură poate fi utilizată în scopul executării atât a măsurilor de luare în custodie publică, cât și a pedepselor privative de libertate ținând seama de regimul aplicabil și de modalitățile concrete de funcționare.

127. În aceste condiții, considerăm că măsura luării în custodie publică în secția din Langenhagen a penitenciarului orașului Hanovra reprezintă o măsură de cazare în cadrul unui penitenciar în sensul articolului 16 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2008/115.

128. Având în vedere ansamblul acestor considerații, propunem Curții să declare că articolul 16 alineatul (1) prima teză din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că reprezintă un centru specializat de cazare o instituție destinată pregătirii îndepărtării resortisanților țărilor terțe, în cadrul căreia executarea luării în custodie publică se desfășoară potrivit unui regim privativ de libertate și în condiții materiale care sunt adaptate statutului juridic și vulnerabilității acestor resortisanți.

129. Nu se încadrează în noțiunea de „centru specializat de cazare” o structură care poate fi utilizată în scopul executării atât a măsurilor de luare în custodie publică a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării, cât și a pedepselor privative de libertate și în cadrul căreia luarea în custodie publică se desfășoară potrivit legislației privind executarea pedepselor și sub supravegherea personalului penitenciar al acestei structuri.

V. Concluzie

130. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Amtsgericht Hannover (Tribunalul Districtual din Hanovra, Germania) după cum urmează:

- 1) Articolul 18 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 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite, pentru o perioadă de trei ani, luarea în custodie publică în penitenciare a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării, atunci când nici motivele pe care se întemeiază reglementarea menționată, nici condițiile de adoptare și nici modalitățile de aplicare a acesteia nu dovedesc urgența situației în sensul acestui articol.

⁷³ BGBl. 1976 I, p. 581.

⁷⁴ Dosarul de care dispune Curtea nu face nicio altă mențiune referitoare la această ordonanță din 30 septembrie 2020.

- 2) Articolul 18 din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că autoritatea judiciară responsabilă de luarea în custodie publică trebuie să verifice, în fiecare situație individuală, dacă sunt întrunite în continuare împrejurările prevăzute la articolul 18 alineatul (1) din această directivă 2008/115 care au justificat adoptarea unor măsuri excepționale.
- 3) Articolul 16 alineatul (1) prima teză din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că reprezintă un „centru specializat de cazare” o instituție destinată pregătirii îndepărtării resortisanților țărilor terțe, în cadrul căreia executarea luării în custodie publică se desfășoară potrivit unui regim privativ de libertate și în condiții materiale care sunt adaptate statutului juridic și vulnerabilității acestor resortisanți.
- 4) Nu se încadrează în noțiunea de „centru specializat de cazare” o structură care poate fi utilizată în scopul executării atât a măsurilor de luare în custodie publică a resortisanților țărilor terțe aflați în așteptarea îndepărtării, cât și a pedepselor privative de libertate și în cadrul căreia luarea în custodie publică se desfășoară potrivit legislației privind executarea pedepselor și sub supravegherea personalului penitenciar al acestei structuri.