



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prezentate la 10 noiembrie 2016¹

Cauza C-528/15

**Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie
împotriva
Salah Al Chodor,
Ajlin Al Chodor,
Ajvar Al Chodor**

[cerere de decizie preliminară formulată de Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă)]

„Trimitere preliminară — Criterii și mecanisme de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională — Regulamentul (UE) nr. 604/2013 (Dublin III) — Articolul 28 alineatul (2) — Detenție în scopul transferului — Articolul 2 litera (n) — Risc ridicat de sustragere — Criterii obiective definite de lege — Absența unei legislații naționale care să definească astfel de criterii”

I – Introducere

1. Prin intermediul întrebării preliminare, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă) solicită Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea dispozițiilor Regulamentului (UE) nr. 604/2013² (denumit în continuare „Regulamentul Dublin III”) care încadrează posibilitatea statelor membre de a plasa în detenție un solicitant de protecție internațională³ (denumit în continuare un „solicitant”) în așteptarea transferului acestuia către statul membru responsabil de examinarea cererii sale.

2. Potrivit articolului 28 alineatul (2) din acest regulament, exercitarea acestei posibilități este condiționată în special de existența unui „risc ridicat de sustragere” a persoanei interesate. Articolul 2 litera (n) din același regulament, care definește „risc de sustragere de la procedură”, prevede că un astfel de risc trebuie apreciat, în fiecare caz individual, pe baza unor „criterii obiective definite de lege”.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (JO 2013, L 180, p. 31).

3 — Astfel cum reiese din articolul 2 litera (b) din Regulamentul Dublin III coroborat cu articolul 2 litera (h) 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), noțiunea de solicitant de protecție internațională desemnează în esență orice resortisant al unei țări terțe sau apatrid care a prezentat o cerere prin care urmărește să obțină statutul de refugiat sau statutul conferit prin protecția subsidiară.

3. La data faptelor din litigiul principal, legislația cehă nu prevedea încă aceste criterii, fiind însă depus un amendament legislativ destinat introducerii acestora. Potrivit afirmațiilor guvernului ceh, acest amendament a fost adoptat între timp.

4. În acest context, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă cerința, prevăzută la articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III, potrivit căreia criteriile obiective pe baza cărora poate fi apreciată existența unui risc de sustragere de la procedură trebuie să fie definite „de lege” impune adoptarea unei legislații sau poate fi de asemenea îndeplinită în cazul în care astfel de criterii reies din jurisprudența instanțelor superioare și/sau din practica administrativă a unui stat membru.

II – Cadrul juridic

A – CEDO

5. Articolul 5 paragraful 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”) prevede:

„Orice persoană are dreptul la libertate și la siguranță. Nimeni nu poate fi lipsit de libertatea sa, cu excepția următoarelor cazuri și potrivit căilor legale:

[...]

f) dacă este vorba despre arestarea sau detenția legală a unei persoane în scopul împiedicării pătrunderii ilegale pe teritoriu sau împotriva căreia se află în curs o procedură de expulzare ori de extrădare.”

6. Articolul 53 din CEDO prevede că „[n]icio dispoziție din [această convenție] nu va fi interpretată ca limitând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale care ar putea fi recunoscute conform legilor oricărei părți contractante sau oricărei alte convenții la care această parte contractantă este parte.”

B – Dreptul Uniunii

1. Carta

7. Potrivit articolului 6 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), „[o]rice persoană are dreptul la libertate și la siguranță”.

8. Articolul 52 din cartă prevede:

„(1) Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

[...]

(3) În măsura în care prezenta carte conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată. Această dispoziție nu împiedică dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă.

[...]"

2. Regulamentul Dublin III

9. Potrivit considerentului (20) al Regulamentului Dublin III:

„Detenția solicitanților ar trebui aplicată în conformitate cu principiul conform căruia o persoană nu poate fi supusă detenției pentru simplul motiv că solicită protecție internațională. Detenția ar trebui să fie pe o perioadă cât mai scurtă cu putință și să facă obiectul principiilor necesității și proporționalității. În special, deținerea solicitanților trebuie să fie în conformitate cu articolul 31 din Convenția de la Geneva. Procedurile prevăzute în prezentul regulament în ceea ce privește o persoană deținută ar trebui efectuate cu prioritate, în termenele cele mai scurte cu putință. În ceea ce privește garanțiile generale ale detenției, precum și condițiile de detenție, statele membre ar trebui să aplice, după caz, dispozițiile Directivei 2013/33/UE și în cazul persoanelor deținute în temeiul prezentului regulament.”

10. Articolul 2 litera (n) din acest regulament definește „risc sustragerii de la procedură” ca fiind, „într-un caz individual, existența unor motive bazate pe criterii obiective definite de lege, de a considera că un solicitant sau un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care este implicat într-o procedură de transfer se poate sustrage procedurii”.

11. Articolul 28 din regulamentul menționat, intitulat „Detenția”, prevede:

„(1) Statele membre nu țin în detenție o persoană numai pentru motivul că aceasta face obiectul procedurii stabilite de prezentul regulament.

(2) În cazul existenței unui risc ridicat de sustragere, statele membre pot ține în detenție persoana în cauză pentru a garanta că procedurile de transfer se desfășoară în conformitate cu prezentul regulament pe baza unei analize individuale și numai în cazul în care măsura detenției are un caracter proporțional, și dacă nu se pot aplica în mod efectiv măsuri alternative mai puțin coercitive.

[...]"

3. Directiva 2013/33

12. Considerentul (15) al Directivei 2013/33/UE⁴ (denumită în continuare „Directiva privind primirea”) are următorul cuprins:

„Măsura plasării în detenție a solicitanților ar trebui aplicată în conformitate cu principiul fundamental conform căruia o persoană nu ar trebui să fie supusă unei măsuri de detenție pentru unicul motiv că solicită protecție internațională, în special în conformitate cu obligațiile juridice internaționale ale statelor membre și cu articolul 31 din Convenția de la Geneva. Solicitanții pot fi plasați în detenție

4 — Directiva 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).

numai în condiții excepționale, foarte clar definite, prevăzute de prezenta directivă și respectând principiului necesității și proporționalității cu privire atât la modalitatea, cât și la scopul unei astfel de detenții. Un solicitant aflat în detenție ar trebui să aibă acces efectiv la garanțiile procedurale necesare, precum introducerea unei căi de atac în fața unei autorități judiciare naționale.”

13. Conform articolului 8 din această directivă:

„(1) Statele membre nu plasează o persoană în detenție pentru unicul motiv că aceasta este un solicitant în conformitate cu Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale.

(2) Atunci când se dovedește a fi necesar și pe baza analizei individuale a fiecărui caz în parte, statele membre pot plasa un solicitant în detenție, în cazul în care nu se pot aplica efectiv măsuri mai puțin coercitive.

(3) Un solicitant poate fi plasat în detenție numai în următoarele situații:

[...]

(f) în conformitate cu articolul 28 din Regulamentul [Dublin III].

Motivele de detenție se prevăd în dreptul intern.”

C – Dreptul ceh

14. Articolul 129 alineatul 1 din Legea nr. 326/1999 privind șederea străinilor pe teritoriul Republicii Ceha și de modificare a anumitor legi privind șederea străinilor (denumită în continuare „Legea privind șederea străinilor”) prevede că „[p]oliția ține în detenție străinul care a intrat sau care a avut reședința în mod nelegal în Republica Cehă pentru perioada strict necesară în vederea asigurării transferului acestuia în conformitate cu o convenție internațională încheiată cu un alt stat membru al Uniunii Europene înainte de data de 13 ianuarie 2009 sau în temeiul unei norme de drept direct aplicabile a Comunităților Europene”.

15. La data adoptării deciziei de trimitere, era în curs o procedură legislativă care viza modificarea articolului 129 din Legea privind șederea străinilor prin adăugarea unui alineat 4, redactat după cum urmează:

„Poliția decide plasarea în detenție a unui străin în scopul transferului acestuia către statul obligat printr-o dispoziție direct aplicabilă a Uniunii în cazul în care există un risc ridicat de sustragere de la procedură. Prin risc ridicat de sustragere de la procedură se înțelege printre altele faptul că străinul a avut reședința în mod nelegal pe teritoriul Republicii Ceha, că s-a sustras ori a încercat să se sustragă unui transfer către statul obligat printr-o dispoziție direct aplicabilă a Uniunii sau și-a exprimat intenția de a nu respecta o decizie definitivă de transfer către statul obligat printr-o dispoziție direct aplicabilă a Uniunii sau dacă o astfel de intenție rezultă în mod clar din comportamentul său. Prin risc ridicat de sustragere de la procedură se înțelege de asemenea faptul că străinul care va fi transferat către statul obligat printr-o dispoziție direct aplicabilă a Uniunii și care este un vecin direct al Republicii Ceha nu poate călători în mod legal singur către acest stat și nu poate furniza adresa unui loc de reședință în Republica Cehă.”

16. Potrivit observațiilor scrise ale Comisiei, legiuitorul ceh ar fi adoptat acest amendament la 11 noiembrie 2015. În ședință, guvernul ceh a confirmat adoptarea amendamentului menționat.

III – Litigiul principal, întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

17. Salah Al Chodor, precum și cei doi fii ai săi Ajlin și Ajvar Al Chodor (denumiți în continuare „domnii Al Chodor”), resortisanți irakieni, au făcut obiectul unui control al poliției în Republica Cehă, la 7 mai 2015. Întrucât aceștia nu au prezentat niciun document de identitate, Policie České republiky, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Poliția Republicii Cehe, Direcția regională Ústí nad Labem, Departamentul privind străinii, denumită în continuare „Poliția străinilor”) a inițiat o procedură administrativă împotriva lor.

18. În cursul audierii lor de Poliția străinilor, domnii Al Chodor au declarat că sunt de etnie kurdă și că satul lor a fost invadat de combatanții organizației teroriste „Statul islamic”. Prin Turcia, domnii Al Chodor ar fi ajuns în Grecia, de unde și-ar fi continuat drumul cu un camion. În Ungaria, au fost reținuți de poliție și amprentați. Salah Al Chodor a declarat că a semnat câteva documente la acel moment. În ziua următoare, domnii Al Chodor ar fi fost duși la gară și direcționați către o tabără de refugiați. Aceștia ar fi părăsit tabăra menționată după două zile, cu intenția de a se alătura membrilor familiei lor din Germania.

19. După ce i-a reținut pe domnii Al Chodor pe teritoriul Republicii Cehe, Poliția străinilor a consultat baza de date Eurodac și a constatat că aceștia depuseseră o cerere de azil în Ungaria. Pe de altă parte, persoanele interesate nu dispuneau de permise de ședere sau de documente de călătorie. Cazarea acestora în Republica Cehă nu putea fi asigurată prin mijloace financiare proprii și nici de către o persoană de contact care să îi poată ajuta în acest scop.

20. Poliția străinilor a apreciat că exista un risc ridicat de sustragere a domnilor Al Chodor de la procedură dat fiind că aceștia au părăsit tabăra de refugiați din Ungaria fără a aștepta să fie adoptată o decizie cu privire la cererea lor de azil, cunoșteau faptul că șederea lor era nelegală și au declarat că aveau intenția să își continue călătoria spre Germania. Pe baza acestei constatări și a aprecierii potrivit căreia acestora nu le-ar fi putut fi aplicată o măsură mai puțin coercitivă, Poliția străinilor, printr-o decizie din 8 mai 2015, a luat măsura plasării în detenție a persoanelor în cauză pentru o durată de 30 de zile, în temeiul articolului 129 alineatul 1 din Legea privind șederea străinilor coroborat cu articolul 28 din Regulamentul Dublin III. La finalul detenției, domnii Al Chodor urmau să fie transferați în Ungaria, acest stat membru fiind responsabil de examinarea cererii lor de azil în temeiul dispozițiilor Regulamentului Dublin III.

21. Krajský soud v Ústí nad Labem (Curtea Regională din Ústí nad Labem, Republica Cehă), sesizat cu o acțiune formulată de domnii Al Chodor împotriva acestei decizii, a anulat-o. Această instanță a considerat că, în lipsa unor criterii obiective definite de legislația cehă pe baza cărora să poată fi apreciat riscul de sustragere de la procedură, astfel cum prevede articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III, articolul 28 alineatul (2) din acest regulament nu permite detenția solicitanților în Republica Cehă. Astfel, instanța menționată s-a aliniat abordării urmate de Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție, Germania)⁵ și de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria)⁶.

22. Domnii Al Chodor au fost eliberați imediat după anularea deciziei Poliției străinilor. De la acea dată, aceștia au plecat din Republica Cehă către o destinație necunoscută.

23. Poliția străinilor a formulat recurs la Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) împotriva hotărârii Krajský soud v Ústí nad Labem (Curtea Regională din Ústí nad Labem). Potrivit Poliției străinilor, simpla absență a unor dispoziții legislative naționale care să definească criteriile obiective privind riscul de sustragere de la procedură nu atrage inaplicabilitatea articolului 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III.

5 — Bundesgerichtshof, 26 iunie 2014, V ZB 31/14.

6 — Verwaltungsgerichtshof, 19 februarie 2015, RO 2014/21/0075-5.

24. Prin urmare, instanța de trimitere urmărește să afle dacă articolul 28 alineatul (2) coroborat cu articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III și/sau articolul 129 alineatul 1 din Legea privind șederea străinilor constituie un temei juridic suficient în lipsa, în legislația națională, a unor criterii obiective pe baza cărora să poată fi apreciată existența unui risc de sustragere de la procedură. Aceasta ridică problema dacă recunoașterea unor astfel de criterii în jurisprudența constantă a instanțelor superioare sau chiar în practica administrativă răspunde cerinței ca acestea să fie definite „de lege” în sensul articolului 2 litera (n) din regulamentul menționat.

25. În această privință, instanța amintită face trimitere la propria jurisprudență privind interpretarea noțiunii de risc ridicat de sustragere de la procedură, astfel cum reiese din mai multe hotărâri ale sale. Potrivit uneia dintre acestea, constituie un criteriu obiectiv pe baza căruia poate fi apreciată existența unui astfel de risc o încălcare anterioară a dreptului unui stat membru combinată cu o încălcare a dreptului Uniunii⁷. Într-o altă hotărâre, această instanță a admis alte criterii, printre care intrarea persoanei interesate în spațiul Schengen fără permis de ședere coroborată cu declarațiile sale contradictorii referitoare la intrarea pe teritoriul Republicii Cehe și lipsa de credibilitate generală a acesteia⁸. Alte două hotărâri au recunoscut drept criterii obiective intrarea sau șederea ilegală pe teritoriul Republicii Cehe⁹. O altă hotărâre a reținut în acest scop inexistența documentelor de identificare¹⁰.

26. În plus, instanța menționată arată că practica Poliției străinilor în materia detenției solicitanților în temeiul articolului 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III este previzibilă, lipsită de elemente arbitrarie și conformă cu legislația națională astfel cum este interpretată în jurisprudența sa constantă. În plus, fiecare caz face obiectul unei aprecieri individuale.

27. Instanța de trimitere adaugă că legiuitorul ceh a urmărit codificarea acestei jurisprudențe prin modificarea Legii privind șederea străinilor în vederea introducerii unei liste de criterii obiective pe baza cărora să poată fi apreciat riscul de sustragere de la procedură.

28. În aceste condiții, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Simpla împrejurare că [legislația] nu a definit criteriile obiective pentru aprecierea unui risc ridicat de sustragere de la procedură a unui cetățean străin [în sensul articolului 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III] determină inaplicabilitatea detenției în sensul articolului 28 alineatul (2) [din acest] regulament?”

29. Poliția străinilor, guvernele ceh, elen și al Regatului Unit, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Guvernele ceh și al Regatului Unit, precum și Comisia au fost reprezentate în ședința din 14 iulie 2016.

7 — Hotărârea din 10 iunie 2015, čj. 2 Azs 49/2015-50.

8 — Hotărârea din 4 decembrie 2014, čj. 9 Azs 199/2014-49.

9 — Hotărârea din 23 noiembrie 2011, čj. 7 As 79/2010-153, și Hotărârea din 17 iunie 2015, čj. 1 Azs 39/2015-56.

10 — Hotărârea din 9 octombrie 2014, čj. 2 Azs 57/2014-30.

IV – Analiză

A – Considerații introductive

30. Contextul factual al prezentei cauze este emblematic pentru fenomenul, observat la scară amplă în ultimii ani, al „deplasărilor secundare” prin care numeroși solicitanți de protecție internațională se deplasează din statul membru responsabil de examinarea cererii lor în temeiul criteriilor prevăzute de Regulamentul Dublin III¹¹ (și anume, în mod frecvent, statul membru al primei intrări¹²) către alte state membre în care doresc să solicite protecție internațională și să se stabilească¹³.

31. Confruntat cu astfel de migrații, statul membru pe teritoriul căruia se află solicitantul poate solicita preluarea (sau reprimirea) în statul membru pe care îl consideră responsabil în temeiul dispozițiilor Regulamentului Dublin III¹⁴. În cazul în care statul membru solicitat acceptă această cerere, statul membru solicitant transferă solicitantul respectiv în conformitate cu procedura prevăzută de acest regulament (denumită în continuare „procedura de transfer”) ¹⁵. Pentru a asigura punerea în aplicare a acesteia, regulamentul menționat permite – cu respectarea unor garanții stricte – recurgerea la măsuri coercitive precum detenția¹⁶ și plecarea controlată sau sub escortă¹⁷.

32. Astfel, articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III – la care face trimitere articolul 8 alineatul (3) litera (f) din Directiva privind primirea – autorizează statele membre să plaseze un solicitant în detenție cu respectarea a trei condiții.

33. Prima privește obiectivul urmărit de o astfel de măsură și implică punerea în aplicare a acesteia „[i]n cazul existenței unui risc ridicat de sustragere [...] pentru a garanta [...] procedurile de transfer [...] pe baza unei analize individuale”. Articolul 2 litera (n) din acest regulament definește riscul de sustragere de la procedură ca fiind, „într-un caz individual, existența unor motive bazate pe criterii obiective definite de lege, de a considera că un solicitant [...] se poate sustrage procedurii”.

34. A doua și a treia condiție se referă la proporționalitatea detenției și, respectiv, la necesitatea acesteia, cu alte cuvinte la inexistența unor măsuri mai puțin coercitive care pot fi efectiv substituite acesteia.

35. Întrebarea preliminară privește numai domeniul de aplicare al primei condiții și, mai precis, cerința potrivit căreia criteriile obiective privind riscul de sustragere de la procedură trebuie să fie „definite de lege”, conform articolului 2 litera (n) din regulamentul menționat. Ea nu privește validitatea acestor criterii pe planul conținutului și în special nu privește caracterul lor obiectiv și nici compatibilitatea lor cu cerințele de proporționalitate și de necesitate a detenției.

36. Pentru motivele expuse în continuare, considerăm că criteriile obiective pe baza cărora poate fi apreciată existența unui risc de sustragere de la procedură trebuie să fie definite de legislație, cu alte cuvinte de norme juridice scrise adoptate de legiuitor.

11 — Aceste criterii sunt, în ordine ierarhică: existența unor legături familiale (articolele 8-11), deținerea unei vize sau a unui permis de ședere valabile eliberate de un stat membru (articolul 12) și intrarea (legală sau ilegală) pe teritoriul unui stat membru (articolele 13-15).

12 — A se vedea Comisia Europeană, DG Migrație și Afaceri Interne, „Evaluation of the Dublin III Regulation – Final Report”, 4 decembrie 2015, p. 4.

13 — A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliul din 6 aprilie 2016 [COM(2016) 197 final, p. 4].

14 — Preluarea se referă la situația în care persoana interesată nu a depus încă cererea de protecție internațională în statul membru solicitat (articolele 20-23 din Regulamentul Dublin III). Reprimirea este aplicabilă atunci când, precum în speță, aceasta a formulat o astfel de cerere în statul menționat înainte de a intra pe teritoriul statului membru solicitant (articolele 24-27 din acest regulament).

15 — Articolele 29-33 din Regulamentul Dublin III.

16 — Articolul 28 din Regulamentul Dublin III.

17 — Articolul 29 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul Dublin III.

B – Cu privire la caracterul minimal al protecției dreptului la libertate al solicitanților care decurge din articolul 5 paragraful 1 litera f) din CEDO

37. Articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III nu stabilește el însuși criteriile obiective privind riscul de sustragere de la procedură, ci face trimitere în acest scop la ordinile juridice interne ale statelor membre.

38. În această privință, unele versiuni lingvistice ale acestui regulament, cum ar fi versiunile în limbile bulgară, spaniolă și germană, utilizează, la articolul 2 litera (n) din regulamentul menționat, o expresie care corespunde termenului francez „loi” [lege] și care desemnează în principiu numai normele legislative. Altele, cum ar fi versiunile în limbile engleză, polonă și slovacă, utilizează o formulare mai generală, care corespunde termenului francez „droit” [drept], care înglobează, potrivit sensului său obișnuit, nu numai normele legislative, ci și alte norme juridice.

39. Pe lângă această lipsă de uniformitate a diferitor versiuni lingvistice ale aceluiași regulament, instanța de trimitere a subliniat, făcând referire la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, că nici chiar termenul „lege” nu este interpretat în mod univoc. Observațiile scrise, precum și dezbaterile orale din prezenta cauză au privit astfel, în mare măsură, aspectul dacă respectarea drepturilor fundamentale, astfel cum sunt garantate de CEDO și interpretate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului – care constituie, conform articolului 6 alineatul (3) TUE, principii generale ale dreptului Uniunii¹⁸ – impune ca o legislație să definească criteriile obiective privind riscul de sustragere de la procedură.

40. Guvernele ceh și al Regatului Unit au arătat că, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, noțiunea „lege” în sensul CEDO¹⁹ nu este limitată la legislație, ci include alte izvoare ale dreptului în măsura în care acestea prezintă calitățile „materiale” privind claritatea, previzibilitatea și accesibilitatea²⁰. O jurisprudență consacrată sau o practică administrativă constantă ar prezenta, în speță, aceste calități²¹. Guvernul elen și Comisia contestă această concluzie.

41. Pe de altă parte, guvernul ceh a susținut, în ședință, că condiția legalității care decurge din articolul 5 paragraful 1 litera f) din CEDO privește în orice caz numai *temeiul juridic* al ingerinței în dreptul la libertate al solicitanților – care ar figura deja la articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III. Această condiție nu ar privi, în schimb, *limitele*, referitoare la prevederea unor criterii obiective pentru aprecierea riscului de sustragere de la procedură, aduse acestei ingerințe.

18 — A se vedea printre altele Avizul 2/13 din 18 decembrie 2014 (EU:C:2014:2454, punctul 179). Amintim că, în plus, în temeiul articolului 52 alineatul (3) din cartă, drepturile consacrate de aceasta au, atunci când corespund drepturilor garantate de CEDO, același înțeles și aceeași întindere ca și cele pe care le conferă convenția amintită. Astfel, în măsura în care drepturile prevăzute la articolul 6 din cartă corespund celor garantate de articolul 5 din CEDO [a se vedea Explicațiile cu privire la Carta drepturilor fundamentale (JO 2007, C 303, p. 19)], jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind această dispoziție trebuie luată în considerare în vederea interpretării articolului 6 menționat [Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 44)]. Articolul 52 alineatul (3) din cartă nu împiedică totuși dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă acestor drepturi.

19 — Această expresie este prevăzută la paragraful 2 al articolelor 8-11 din CEDO, care impune ca orice ingerință în drepturile consacrate de respectivele dispoziții să fie „prevăzută de lege”. Potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, această condiție are același domeniu de aplicare precum cea care impune ca orice atingere adusă dreptului la libertatea protejată prin articolul 5 paragraful 1 litera f) din CEDO să respecte „căile legale” și să fie „legală” [Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 25 iunie 1996, Amuur împotriva Franței (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, § 50), și Hotărârea din 9 iulie 2009, Mooren împotriva Germaniei (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, § 76)].

20 — A se vedea, printre altele, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 6 martie 2001, Dougoz împotriva Greciei (CE:ECHR:2001:0306JUD004090798, § 55), Hotărârea din 21 octombrie 2013, Del Río Prada împotriva Spaniei (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125), și Hotărârea din 1 septembrie 2015, Khlaifia și alții împotriva Italiei (CE:ECHR:2015:0901JUD001648312, § 64).

21 — Observăm că, în Hotărârea din 11 aprilie 2013, Firoz Muneer împotriva Belgiei (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, § 59 și 60), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a apreciat că o jurisprudență consacrată constituie un temei juridic suficient pentru prelungirea detenției unei persoane în temeiul articolului 5 paragraful 1 litera f) din CEDO. În schimb, nu cunoaștem niciun precedent în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului să fi considerat o practică administrativă drept un temei suficient pentru o ingerință într-un drept fundamental.

42. Fără a fi necesară verificarea exactității acestei din urmă susțineri, considerăm, în ceea ce ne privește, că noțiunea „lege” în sensul articolului 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III, interpretat în lumina contextului și a finalităților proprii²², are un înțeles autonom și diferit de cel al noțiunii „lege” în sensul CEDO.

43. Subliniem în această privință că dispozițiile CEDO constituie doar un nivel minim de protecție a drepturilor fundamentale, fără a aduce atingere posibilității dreptului Uniunii de a le conferi o protecție mai largă²³.

44. Într-o primă etapă, vom încerca să arătăm că legiuitorul Uniunii, prin adoptarea dispozițiilor Regulamentului Dublin III și ale Directivei privind primirea care limitează posibilitatea statelor membre de a plasa în detenție solicitanții, a optat pentru a acorda dreptului la libertate al acestora din urmă o protecție mai largă decât cea care reiese din articolul 5 paragraful 1 litera f) din CEDO, astfel cum este interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

45. Vom prezenta, într-o a doua etapă, motivele pentru care cerința potrivit căreia criteriile privind riscul de sustragere de la procedură în sensul articolului 2 litera (n) din acest regulament trebuie să fie definite „de lege” face parte din acest obiectiv de protecție consolidată și implică, din această perspectivă, ca respectivele criterii să fie prevăzute de o legislație.

C – Cu privire la voința legiuitorului de a consolida protecția dreptului la libertate al solicitanților

46. Una dintre schimbările majore introduse prin Regulamentul Dublin III și prin Directiva privind primirea constă în consolidarea garanțiilor care încadrează posibilitatea statelor membre de a plasa în detenție solicitanții. Astfel cum se arată în considerentul (15) al acestei directive, legiuitorul Uniunii a dorit ca detenția persoanelor – care constituie o ingerință deosebit de gravă în dreptul fundamental al acestora la libertate garantat prin articolul 6 din cartă²⁴ – să fie limitată la „condiții excepționale”²⁵.

47. Astfel, aceste instrumente au restrâns în mod semnificativ marja de discreție de care dispuneau statele membre în ceea ce privește privarea de libertate a solicitanților care făceau obiectul unei proceduri de transfer.

48. Înainte de intrarea în vigoare a acestora, dreptul derivat al Uniunii nu limita detenția solicitanților decât în mod minimal. Regulamentul care a precedat Regulamentul Dublin III, și anume Regulamentul (CE) nr. 343/2003 (Regulamentul Dublin II)²⁶, nu conținea nicio dispoziție cu privire la acest aspect. Erau aplicabile, prin urmare, garanțiile generale prevăzute la articolul 7 alineatul (3) din instrumentul anterior Directivei privind primirea, și anume Directiva 2003/9/CE²⁷. Această dispoziție prevedea că, „[a]tunci când se dovedește a fi necesar, din motive juridice sau de ordine publică, *de exemplu*, statele membre pot obliga un solicitant să rămână într-un loc stabilit, în conformitate cu legislația internă a acestora” (sublinierea noastră). În consecință, motivele pentru care un solicitant putea fi privat de

22 — Amintim cu privire la acest aspect că, în caz de neconcordanță între versiunile lingvistice ale unui text al Uniunii, dispoziția în cauză trebuie să fie interpretată în raport cu economia generală și cu finalitatea acestuia. A se vedea printre altele Hotărârea din 9 iunie 2011, Eleftheri tileorasi și Giannikos (C-52/10, EU:C:2011:374, punctul 24 și jurisprudența citată).

23 — A se vedea articolul 53 din CEDO și articolul 52 alineatul (3) din cartă.

24 — A se vedea Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 56), precum și prin analogie Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctul 42).

25 — Acest caracter excepțional reiese de asemenea din Principiile directoare ale Înaltului Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați (HCR) privind criteriile și standardele aplicabile cu privire la detenția solicitanților de azil și la alternativa la detenție, în versiunea adoptată în cursul anului 2012, la care Comisia a făcut referire în Propunerea sa de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre [COM(2008) 815 final, p. 6, punctul 4.1].

26 — Regulamentul Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe (JO 2003, L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 56).

27 — Directiva Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre (JO 2003, L 31, p. 18, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 48).

libertate nu erau armonizate. Articolul 18 alineatul (1) din directiva care a precedat Directiva 2013/32/UE (denumită în continuare „Directiva privind procedura”) ²⁸, și anume Directiva 2005/85/CE ²⁹ (denumită în continuare „fosta Directivă privind procedura”), prevedea, în plus, că o persoană nu poate fi reținută exclusiv pe motiv că solicită azil.

49. Posibilitatea statelor membre de a plasa în detenție solicitanții în așteptarea transferului era limitată de asemenea de obligațiile acestora întemeiate pe articolul 5 paragraful 1 litera f) din CEDO ³⁰. Această dispoziție autorizează părțile contractante să restrângă, în exercitarea competențelor lor în materia gestionării fluxurilor migratorii, dreptul la libertate al unei persoane, fie pentru a împiedica pătrunderea ilegală a acesteia pe teritoriul lor (prima teză), fie deoarece împotriva acestei persoane se află în curs o procedură de expulzare sau de extrădare (a doua teză).

50. În anumite hotărâri ³¹, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a asimilat detenția unui solicitant în cadrul unei proceduri de transfer către statul membru responsabil de examinarea cererii sale cu detenția unei persoane împotriva căreia se află în curs o procedură de expulzare sau de extrădare în sensul articolului 5 paragraful 1 litera f) a doua teză din CEDO ³².

51. Or, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, detenția unei persoane în cadrul unei astfel de proceduri nu este supusă condiției ca această măsură să fie „necesară, de exemplu pentru a evita riscul sustragerii de la procedură” ³³. Prin urmare, conformitatea unei măsuri de detenție cu articolul 5 paragraful 1 litera f) din CEDO nu este condiționată nici de existența unui risc de sustragere de la procedură, nici de lipsa unor măsuri mai puțin restrictive care să permită asigurarea îndepărtării persoanei în cauză. Se impune, în acest scop, numai efectuarea efectivă a unor demersuri în vederea acestei îndepărtări, cu diligența necesară ³⁴.

52. Prin adoptarea Regulamentului Dublin III și a Directivei privind primirea, legiuitorul Uniunii s-a poziționat în favoarea unei protecții a dreptului la libertate al solicitanților supuși unei proceduri de transfer mai extinse decât cea care decurge din articolul 5 paragraful 1 litera f) din CEDO, astfel cum este interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului ³⁵.

28 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60).

29 — Directiva Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (JO 2005, L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242).

30 — Amintim că drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate de CEDO și de tradițiile constituționale comune ale statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii (a se vedea punctul 39 din prezentele concluzii).

31 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 11 aprilie 2013, Firoz Muneer împotriva Belgiei (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, § 53), și Hotărârea din 12 iulie 2016, A. M. și alții împotriva Franței (CE:ECHR:2016:0712JUD002458712, § 64 și 65).

32 — Pentru argumente în susținerea unei teze opuse, potrivit căreia detenția unui solicitant în cadrul unei proceduri de transfer nu intră în domeniul de aplicare al niciuneia dintre tezele de la articolul 5 paragraful 1 litera f) din CEDO, a se vedea European Council on Refugees and Exiles, „The Legality of Detention of Asylum Seekers under the Dublin III Regulation”, *AIDA Legal Briefing No. 1*, iunie 2015, p. 7, precum și Costello, C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 296 și 297.

33 — A se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, Chahal împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, §§ 112 și 113), Hotărârea din 10 iulie 2014, Rakhimov împotriva Rusiei (CE:ECHR:2014:0710JUD005055213, § 119 și 120), și Hotărârea din 27 noiembrie 2014, Khomullo împotriva Ucrainei (CE:ECHR:2014:1127JUD004759310, § 52).

34 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului a nuanțat recent această jurisprudență, considerând că, „prin excepție, atunci când este prezent un copil, [...] privarea de libertate trebuie să fie necesară în vederea atingerii scopului urmărit, și anume pentru a asigura expulzarea familiei” [Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 12 iulie 2016, A. B. împotriva Franței (CE:ECHR:2016:0712JUD001159312, § 120)].

35 — Arătăm totuși că, atunci când dreptul intern al unei părți contractante sau dreptul Uniunii îi impun respectarea unor garanții care depășesc obligațiile sale în temeiul CEDO, astfel cum permite articolul 53 din aceasta, Curtea Europeană a Drepturilor Omului „include” respectarea acestor garanții în condiția privind legalitatea ingerinței și verifică ea însăși respectarea acestora [a se vedea în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 2 octombrie 2008, Rusu împotriva Austriei (CE:ECHR:2008:1002JUD003408202, § 54-58), Hotărârea din 22 septembrie 2015, Nabil împotriva Ungariei, (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612, § 31 și 39-42), și Hotărârea din 5 iulie 2016, O. M. împotriva Ungariei (CE:ECHR:2016:0705JUD000991215, § 47-52)].

53. Acest raționament este valabil în măsura în care, în primul rând, articolul 28 alineatul (2) din acest regulament permite detenția solicitanților numai în cazul existenței unui risc ridicat de sustragere. Prin urmare, este interzisă, astfel cum reiese și din articolul 28 alineatul (1) din regulamentul menționat, detenția unui solicitant numai pentru motivul că este în curs o procedură de transfer³⁶.

54. Pe de altă parte, Directiva privind primirea prevede în prezent, la articolul 8 alineatul (3), o listă exhaustivă a motivelor pentru care un solicitant poate fi plasat în detenție. Printre acestea figurează, la litera (f) a acestei dispoziții, detenția în scopul unui transfer în conformitate cu articolul 28 din Regulamentul Dublin III.

55. În al doilea rând, articolul 28 alineatul (2) din acest regulament, la fel ca articolul 8 alineatul (2) din Directiva privind primirea, prevăd că detenția constituie o măsură la care se recurge în ultimă instanță, care poate fi avută în vedere numai în lipsa unei alternative mai puțin coercitive.

56. Ansamblul dispozițiilor menționate mai sus reflectă, astfel, voința legiuitorului Uniunii de a limita detenția solicitanților la împrejurări excepționale, astfel cum reiese din considerentul (15) al Directivei privind primirea și cum a subliniat Curtea în Hotărârea N.³⁷

57. Considerațiile care precedă justifică, în opinia noastră, o interpretare restrictivă a dispozițiilor care autorizează statele membre să plaseze un solicitant în detenție. Din această perspectivă, în caz de îndoială cu privire la interpretarea termenului „lege” care figurează la articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III, ar trebui privilegiată interpretarea care protejează în cea mai mare măsură dreptul la libertate al solicitanților.

58. Or, astfel cum vom arăta în continuare, considerăm că enumerarea criteriilor privind riscul de sustragere de la procedură într-un text legislativ este de natură să consolideze protecția solicitanților împotriva atingerilor arbitrare aduse dreptului lor la libertate. În plus, considerăm că aceasta este necesară pentru realizarea obiectivului dublu care însoțește, în opinia noastră, cerința ca aceste criterii să fie definite „de lege”.

D – Cu privire la necesitatea unei legislații care definește criteriile privind riscul de sustragere de la procedură în raport cu obiectivele urmărite de articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III

1. Cu privire la obiectivul dublu al cerinței potrivit căreia criteriile privind riscul de sustragere de la procedură trebuie să fie definite „de lege”

59. Astfel cum este definit la articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III, riscul de sustragere de la procedură presupune, pe de o parte, un aspect subiectiv și circumstanțiat („într-un caz individual”³⁸) și, pe de altă parte, un aspect obiectiv și general („bazate pe criterii obiective definite de lege”).

36 — Articolul 28 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III se deosebește astfel de articolul 27 alineatul (1) din Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid [COM(2008) 820 final]. Dispoziția propusă se limita la a reitera principiul, prevăzut la articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2005/85, potrivit căruia o persoană nu ar trebui supusă măsurii detenției „pentru unicul motiv că solicită protecție internațională”. Dispoziția adoptată este mai strictă, în măsura în care nici statutul solicitantului [a se vedea considerentul (20) al Regulamentului Dublin III], nici însuși faptul că este în curs o procedură de transfer nu justifică o astfel de măsură.

37 — Hotărârea din 15 februarie 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctele 52, 56 și 63), referitoare la o măsură de plasare în detenție luată împotriva unui solicitant pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică în temeiul articolului 8 alineatul (3) litera (e) din Directiva privind primirea.

38 — Expresia „pe baza unei analize individuale”, care figurează la articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III, reflectă de asemenea această cerință.

60. Această definiție prevede astfel două cerințe cumulative, autoritățile competente – și anume autoritățile administrative sau judiciare³⁹ – fiind obligate să examineze de la caz la caz ansamblul împrejurărilor individuale și concrete care caracterizează situația fiecărui solicitant⁴⁰, asigurându-se în același timp că o astfel de examinare se întemeiază pe criterii obiective stabilite în mod general și abstract.

61. În acest context, cerința potrivit căreia criteriile privind riscul de sustragere de la procedură trebuie să fie definite „de lege” reflectă, în opinia noastră, un obiectiv dublu.

62. Pe de o parte, aceasta urmărește să asigure că respectivele criterii prezintă garanții suficiente în materie de securitate juridică. În această privință, reiese din jurisprudența Curții că măsurile luate de un stat membru în temeiul unui regulament, chiar și atunci când privesc exercitarea unei puteri discreționare conferite de acesta, trebuie să fie conforme cu principiul securității juridice în calitate de principiu general al dreptului Uniunii⁴¹. În opinia noastră, acest principiu se aplică în speță în măsura în care, atunci când definesc criteriile amintite, statele membre pun în aplicare articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III coroborat cu articolul 2 litera (n) din acest regulament, în scopul exercitării posibilității, care le este recunoscută de prima dintre aceste dispoziții, de a plasa solicitanții în detenție.

63. Cerința respectivă are drept scop, pe de altă parte, să garanteze că puterea de apreciere individuală a autorităților însărcinate cu aplicarea criteriilor privind riscul de sustragere de la procedură se înscrie în cadrul anumitor limite prestabilite.

64. Astfel, aceste obiective reies din lucrările pregătitoare ale Directivei 2008/115/CE⁴² (denumită în continuare „Directiva privind returnarea”), al cărei articol 3 alineatul (7) cuprinde o definiție a riscului de sustragere de la procedură aproape identică cu cea care figurează la articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III (cu diferența că aceste dispoziții privesc persoana care face obiectul unei „proceduri de returnare” și, respectiv, persoana supusă unei „proceduri de transfer”).

65. Deși Directiva privind returnarea nu se aplică solicitanților de protecție internațională⁴³ și, prin urmare, luarea în custodie publică în scopul îndepărtării reglementată de aceasta și detenția acestor solicitanți intră sub incidența unor regimuri juridice diferite⁴⁴, lucrările pregătitoare corespunzătoare acestei directive pot furniza, în opinia noastră, o clarificare în vederea interpretării articolului 2 litera (n) din regulamentul amintit. Astfel, această dispoziție s-a inspirat în mod vizibil din articolul 3 alineatul (7) din directiva menționată, al cărui conținut îl preia aproape cuvânt cu cuvânt. Lucrările pregătitoare ale Regulamentului Dublin III nu cuprind de altfel nicio dezbateră referitoare la definiția riscului de sustragere de la procedură care figurează la articolul 2 litera (n) din acest regulament⁴⁵.

39 — În conformitate cu articolul 9 alineatul (2) din Directiva privind primirea, măsura plasării în detenție trebuie dispusă în scris de către autoritățile judiciare sau administrative.

40 — Astfel, întrunirea unuia (sau a mai multe) criterii privind riscul de sustragere de la procedură definite de legea națională nu este suficientă, în lipsa unei examinări individuale de la caz la caz a situației persoanei interesate, pentru a se constata existența unui risc de sustragere de la procedură [a se vedea prin analogie Hotărârea din 5 iunie 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punctele 70-74)].

41 — A se vedea printre altele Hotărârea din 20 iunie 2002, Mulligan și alții (C-313/99, EU:C:2002:386, punctul 46), Hotărârea din 5 mai 2011, Kurt und Thomas Etling și alții (C-230/09 și C-231/09, EU:C:2011:271, punctul 74), și Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, punctul 26).

42 — 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).

43 — Această situație este valabilă, mai precis, de la formularea cererii de protecție internațională până la adoptarea deciziei în primă instanță care statuează asupra acestei cereri sau, dacă este cazul, până la soluționarea căii de atac introduse împotriva deciziei respective [Hotărârea din 30 mai 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, punctul 49)] (a se vedea punctul 67 din prezentele concluzii).

44 — Hotărârea din 30 noiembrie 2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, punctul 45).

45 — Comitetul Economic și Social a emis totuși unele observații cu privire la această definiție (Opinion of the European Economic and Social Committee, SOC/333, 16 iulie 2009, p. 7).

66. Adăugăm că pragul de intensitate pe care un astfel de risc trebuie să îl depășească pentru a justifica o măsură de plasare în detenție variază în funcție de instrumentul aplicabil. Articolul 15 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind returnarea condiționează luarea în custodie publică în scopul îndepărtării de existența unui „risc de sustragere”. Articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III impune, la rândul său, un „risc ridicat de sustragere” în vederea privării de libertate a unui solicitant aflat în așteptarea unui transfer.

67. În plus, spre deosebire de procedura de returnare, procedura de transfer vizează în special solicitanții care se află în mod legal pe teritoriul statului membru solicitant. Astfel, în temeiul articolului 9 alineatul (1) din Directiva privind procedura, după cum se amintește în considerentul (9) al Directivei privind returnarea, un solicitant are dreptul să rămână pe teritoriul statului membru în care a formulat cererea până la adoptarea deciziei în primă instanță care statuează asupra acestei cereri sau, dacă este cazul, până la soluționarea căii de atac introduse împotriva deciziei respective⁴⁶. Aceasta este situația chiar și în cazul în care acest stat membru consideră că nu este responsabil de examinarea cererii respective și solicită preluarea solicitantului de un alt stat membru în temeiul dispozițiilor Regulamentului Dublin III⁴⁷.

68. În aceste condiții, garanțiile prevăzute de Directiva privind returnarea pentru a încadra luarea în custodie publică a persoanelor în scopul îndepărtării se aplică, în opinia noastră, *a fortiori* plasării în detenție a solicitanților care fac obiectul unei proceduri de transfer.

69. Or, observăm că, în cadrul procedurii de adoptare a acestei directive, propunerea inițială a Comisiei nu cuprindea definiția riscului de sustragere⁴⁸. Aceasta a fost introdusă în raportul Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (denumită în continuare „Comisia LIBE”) a Parlamentului European, care se limita totuși la a impune ca un astfel de risc să fie apreciat pe baza unor „criterii individuale și obiective”⁴⁹. Poziția Parlamentului în primă lectură, aprobată de Consiliu, a înlocuit respectiva formulare cu sintagma „criterii obiective definite de lege”⁵⁰.

70. Alegerea acestor termeni, chiar dacă propunerea Comisiei nu încadra în niciun fel evaluarea riscului de sustragere de la procedură, iar raportul Comisiei LIBE se referea doar la „criterii individuale și obiective”, fără a preciza sursa acestora, nu poate fi anodină⁵¹. Ea face, în opinia noastră, dovada unei voințe de a garanta previzibilitatea criteriilor utilizate în cadrul aprecierii individuale a riscului de sustragere de la procedură și de a contrabalansa puterea autorităților responsabile de această apreciere, prin prevederea unor criterii obiective de natură generală și abstractă.

46 — Hotărârea din 30 mai 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, punctele 48 și 49). Prin urmare, un solicitant nu se află în situație de „ședere ilegală” în sensul Directivei privind returnarea și nu poate fi, așadar, expulzat de pe teritoriul Uniunii atât timp cât cererea sa nu a fost respinsă. Această consecință decurge de asemenea din principiul nereturnării, consacrat la articolul 33 din Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților, la care face referire articolul 18 din cartă.

47 — Astfel, solicitantul are dreptul să rămână nu numai pe teritoriul statului membru în care este examinată cererea sa de azil, ci și pe teritoriul statului membru în care a fost depusă această cerere [Hotărârea din 27 septembrie 2012, Cimade și GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594, punctul 48)].

48 — 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(2005) 391 final, denumită în continuare „Propunerea de directivă privind returnarea”].

49 — Raportul cu privire la Propunerea de directivă privind returnarea, 20 septembrie 2007, A6-0339/2007, 2005/0167 (COD), PE 374.321, p. 7. Diferite amendamente au fost sugerate și menționau „motive serioase, care trebuie definite în mod individual și obiectiv și apreciate de instanțe” [Avizul Comisiei pentru dezvoltare adresat Comisiei LIBE cu privire la Propunerea de directivă privind returnarea, 22 iunie 2007, 2005/0167 (COD), PE 386.728, p. 11], „criterii definite de dreptul național” [proiectul de raport al Comisiei LIBE cu privire la Propunerea de directivă privind returnarea, 13 iunie 2006, 2005/0167 (COD), PE 374.321v02-00, p. 9] sau „criterii obiective definite de lege” [amendament la proiectul de raport al Comisiei LIBE, 27 septembrie 2006, 2005/0167 (COD), PE 378.672v01-00, p. 23].

50 — Poziția Parlamentului European adoptată în primă lectură, 18 iunie 2008, EP-PE_TC1-COD(2005)00167, PE 400.777, p. 13.

51 — Arătăm în această privință că în clauza 2 din Acordul-cadru privind munca pe durată determinată, încheiat la 18 martie 1999, care figurează în anexa la Directiva 1999/70/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 privind acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP (JO 1999, L 175, p. 43, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 129), la care a făcut referire guvernul Regatului Unit, legiuitorul Uniunii a dorit să facă trimitere în mod nediferențiat, pentru definiția unei noțiuni determinate, la legislație sau la alte surse ale dreptului intern. Astfel, acesta a făcut referire în mod expres la „legislația, convențiile colective sau practicile în vigoare” în statele membre, iar nu la „lege”.

2. Cu privire la necesitatea unei legislații care să definească criteriile privind riscul de sustragere de la procedură în vederea realizării acestor obiective

71. Realizarea celor două obiective menționate mai sus necesită, în opinia noastră, stabilirea criteriilor obiective privind riscul de sustragere de la procedură într-o legislație.

a) Cu privire la obiectivul privind garantarea securității juridice

72. Principiul securității juridice implică în esență faptul că măsurile adoptate de un stat membru în temeiul dreptului Uniunii permit justițiabililor să cunoască întinderea drepturilor și a obligațiilor lor și să prevadă consecințele comportamentelor lor⁵². Astfel cum a constatat deja Curtea⁵³, respectarea acestui principiu depinde nu numai de conținutul măsurilor adoptate, ci și, dacă este cazul, de natura instrumentului ales în acest scop.

73. În măsura în care nu considerăm nici oportună și nici măcar posibilă evaluarea abstractă a meritelor legislației, ale jurisprudenței și, respectiv, ale practicii administrative în termeni de securitate juridică, vom centra analiza pe împrejurările specifice care caracterizează cauza principală.

74. După cum s-a arătat la punctul 25 din prezentele concluzii, jurisprudența constantă menționată de instanța de trimitere constă într-o serie de hotărâri pronunțate de aceasta care consacră, fiecare, unul sau mai multe criterii pe baza cărora poate fi apreciată existența unui risc de sustragere de la procedură. Enumerarea acestor criterii prezintă, așadar, un caracter fragmentat.

75. O astfel de constatare sugerează de asemenea că respectivele criterii au fost recunoscute de la caz la caz de această instanță, pe baza împrejurărilor individuale care caracterizează fiecare cauză cu care a fost sesizată. În această privință, guvernul ceh a admis, în ședință, posibilitatea ca practica administrativă și jurisprudența să evolueze pe măsură ce din experiență rezultă alte criterii relevante pentru aprecierea riscului de sustragere de la procedură. Astfel, jurisprudența ar consacra criterii deduse în prealabil de practica administrativă.

76. În asemenea împrejurări, avem îndoieli cu privire la faptul că practica administrativă și jurisprudența în discuție, chiar constante, prezintă garanții suficiente în termeni de previzibilitate. Acest raționament este valabil *a fortiori* având în vedere caracterul deosebit de grav al ingerinței pe care o măsură de plasare în detenție o aduce drepturilor fundamentale ale solicitanților – ingerință pe care, în plus, legiuitorul Uniunii intenționa să o limiteze la situații excepționale⁵⁴.

77. Astfel, în cazul în care criteriile privind riscul de sustragere de la procedură ar putea rezulta dintr-o practică administrativă sau dintr-o jurisprudență care ar sprijini, dacă este cazul, această practică, ele ar risca să fluctueze în funcție de evoluțiile practicii menționate. Într-un asemenea scenariu, ele ar putea chiar să nu aibă o stabilitate suficientă pentru a putea fi considerate drept „definite”, astfel cum impune articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III.

52 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 iunie 2002, Mulligan și alții (C-313/99, EU:C:2002:386, punctul 47), și Hotărârea din 25 martie 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi și alții (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00-C-491/00 și C-497/00-C-499/00, EU:C:2004:179, punctul 85).

53 — Hotărârea din 20 iunie 2002, Mulligan și alții (C-313/99, EU:C:2002:386, punctul 48).

54 — A se vedea punctul 46 din prezentele concluzii.

78. În plus, în ședință, guvernul ceh a exprimat îndoieli cu privire la caracterul public al practicii administrative din care reies aceste criterii. Or, în lipsa unor măsuri de publicitate, accesibilitatea acestora pentru justițiabili nu poate fi asigurată. De altfel, Curtea a considerat în această privință că simple practici administrative care, prin natura lor, pot fi modificate după voința administrației și sunt lipsite de o publicitate adecvată nu prezintă claritatea și precizia necesare pentru a îndeplini cerința privind securitatea juridică⁵⁵.

79. Desigur, astfel cum a menționat guvernul Regatului Unit, nici definirea criteriilor privind riscul de sustragere de la procedură într-o lege scrisă nu furnizează o garanție absolută de securitate juridică, având în vedere cerința unei aprecieri individuale și concrete a unui astfel de risc. Totuși, încadrarea acestei aprecieri prin prevederea unor criterii în legislație prezintă, în opinia noastră, garanții superioare în termeni de stabilitate și, prin urmare, de securitate juridică. De altfel, în opinia noastră, legiuitorul Uniunii a impus ca puterea de apreciere individuală a autorităților administrative și judiciare să fie circumscrisă unor criterii de origine legislativă tocmai pentru a limita riscurile unei utilizări arbitrare a respectivei puteri⁵⁶.

80. Pe de altă parte, s-ar putea obiecta că drepturile solicitanților ar fi mai bine protejate, după caz, printr-o jurisprudență sau o practică administrativă constantă care consacră criterii precise și stricte decât printr-o legislație care stabilește criterii vagi și permissive. Pentru a evita orice confuzie în această privință, amintim că întrebarea adresată privește numai cerințele referitoare la sursa normativă a criteriilor privind riscul de sustragere de la procedură. Prin urmare, aceasta nu privește problematica diferită referitoare la conținutul acestor criterii⁵⁷.

b) Cu privire la obiectivul referitor la încadrarea puterii de apreciere individuale a autorităților administrative și judiciare

81. Adoptarea unei legislații, pe lângă avantajele acesteia în termeni de securitate juridică, oferă garanții suplimentare în ceea ce privește controlul extern al puterii de apreciere a autorităților administrative și judiciare însărcinate cu aprecierea riscului de sustragere de la procedură și, dacă este cazul, cu dispunerea măsurii plasării în detenție a unui solicitant.

82. Având în vedere caracterul deosebit de serios al ingerinței în dreptul fundamental la libertate reprezentate de o astfel de măsură și voința legiuitorului Uniunii de a limita această ingerință la împrejurări excepționale⁵⁸, puterea de apreciere a autorităților amintite ar trebui încadrată astfel încât solicitanții să fie cât mai bine protejați împotriva privărilor de libertate arbitrare. Din această perspectivă, în opinia noastră, stabilirea conținutului acestor criterii în abstract și aplicarea acestora într-un caz concret ar trebui să fie realizată de autorități diferite pe plan instituțional.

83. Acesta este, în opinia noastră, domeniul de aplicare real al dublei cerințe privind examinarea individuală și prevederea unor criterii obiective predefinite care reiese din articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III. Pe de o parte, această dispoziție impune autorităților administrative și judiciare să țină seama de împrejurările fiecărui caz concret. Pe de altă parte, aceasta asigură canalizarea puterii de apreciere individuale prin intermediul unor criterii generale și abstracte prestabilite de o autoritate terță.

55 — Hotărârea din 20 iunie 2002, Mulligan și alții (C-313/99, EU:C:2002:386, punctul 47 și jurisprudența citată). Într-un alt context, Curtea a statuat că o limitare a dreptului la o cale de atac eficientă, consacrat la articolul 47 din cartă, încalcă această dispoziție în măsura în care era enunțată în manualul unui comitet administrativ [Hotărârea din 17 septembrie 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, punctul 74)].

56 — A se vedea punctele 81-84 din prezentele concluzii.

57 — A se vedea punctul 35 din prezentele concluzii.

58 — A se vedea punctul 46 din prezentele concluzii.

84. Aceste considerații permit, în opinia noastră, să se excludă ca cerința referitoare la definirea „de lege” a criteriilor obiective privind riscul de sustragere de la procedură să fie considerată îndeplinită în cazul în care respectivele criterii nu sunt stabilite de o legislație, ci de o practică administrativă sau de o jurisprudență⁵⁹.

85. Cu titlu confirmativ, adăugăm mai întâi că abordarea pe care o propunem corespunde cu cea urmată de Comisie în al său „manual privind returnarea” referitoare la interpretarea articolului 3 alineatul (7) din Directiva privind returnarea⁶⁰.

86. În continuare, majoritatea statelor membre par să admită că articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III le impune să definească în legislația lor criteriile privind riscul de sustragere de la procedură în cazul în care doresc să recurgă la măsura detenției, astfel cum reiese din răspunsurile la două chestionare adresate „punctelor de contact naționale” ale statelor membre în cadrul anchetelor efectuate de Rețeaua europeană de migrație⁶¹. Majoritatea celor care au răspuns la aceste chestionare au declarat că, în cursul anului 2014, legislația națională definea criteriile obiective privind riscul de sustragere de la procedură în sensul articolului 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III sau era în curs de modificare în acest scop. Acesta a fost cazul în Republica Cehă, a cărei legislație a fost astfel modificată ulterior cererii de decizie preliminară⁶². „Punctul de contact național” din Regatul Unit a fost singurul care a contestat cerința unei definiri legislative a acestor criterii.

87. În sfârșit, mai multe instanțe naționale împărtășesc această interpretare. În special, Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție) a considerat că această dispoziție impune ca o legislație (o jurisprudență nefiind suficientă) să stabilească motivele care permit să se constate existența unui risc de sustragere de la procedură în mod previzibil și controlabil⁶³. Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă) a adoptat de asemenea o decizie în acest sens, înlăturând de altfel în mod expres necesitatea unei cereri de decizie preliminară pentru motivul că nicio altă interpretare nu era posibilă⁶⁴. Totodată, Cour administrative (Curtea Administrativă, Luxemburg) a subliniat că articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III face trimitere la dispoziții de natură legislativă⁶⁵. Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) a considerat, la rândul său, că aprecierea riscului sustragerii în sensul articolului 3 alineatul (7) din Directiva privind returnarea⁶⁶ trebuie să se bazeze pe criterii obiective definite de legislație, o practică administrativă nefiind suficientă în această privință⁶⁷.

59 — În timp ce aprecierea noastră cu privire la primul dintre obiectivele urmărite de această cerință (referitor la securitatea juridică) este strâns legată de contextul specific al prezentei cauze, concluzia noastră cu privire la al doilea obiectiv (referitor la încadrarea puterii de apreciere individuale a autorităților administrative și judiciare) este valabilă independent de caracteristicile practicii administrative sau ale jurisprudenței în discuție.

60 — Anexa la Recomandarea Comisiei din 1 octombrie 2015 de elaborare a unui „manual privind returnarea” comun care trebuie utilizat de autoritățile competente ale statelor membre atunci când efectuează acțiuni legate de returnare [C(2015) 6250 final, p. 11]. Cu privire la corelația dintre Directiva privind returnarea și Regulamentul Dublin III în ceea ce privește măsurile de plasare în detenție, a se vedea punctele 65 și 66 din prezentele concluzii.

61 — Ad-Hoc Query on detention in Dublin III cases, disponibilă la adresa de internet http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/590_emn_ahq_on_detention_in_dublin_cases_en.pdf, precum și Ad-Hoc Query on objective criteria to identify risk of absconding in the context of reception directive art 8 (recast) and Dublin regulation nr. 604/2014 art 28 (2), disponibilă la adresa de internet http://emn.ypes.gr/images/docs/EMN_QUERIES/EMN_QUERIES_2014/2014_619_emn_ahq_on_objective_criteria_to_identify_risk_of_absconding_%28wider_diss%29.pdf. Rețeaua europeană de migrație a fost instituită prin Decizia Consiliului din 14 mai 2008 de instituire a unei Rețele europene de migrație (2008/381/CE) (JO 2008, L 131, p. 7).

62 — A se vedea punctul 16 din prezentele concluzii.

63 — Bundesgerichtshof, 26 iunie 2014, V ZB 31/14.

64 — Verwaltungsgerichtshof, 19 februarie 2015, RO 2014/21/0075-5.

65 — Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg, 6 octombrie 2016, nr. de rol 35301C. A se vedea de asemenea hotărârile tribunalului administrativ (Tribunalul Administrativ, Luxemburg), Camera a doua, 5 martie 2015, nr. de rol 35902, precum și Camera a treia, nr. de rol 37301, 24 decembrie 2015.

66 — Cu privire la corelația dintre articolul 3 alineatul (7) din această directivă și articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III, a se vedea punctele 65 și 66 din prezentele concluzii.

67 — Raad van State, 21 martie 2011, BP9284, 201100555/1/V3.

V – Concluzie

88. Având în vedere toate cele ce precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă) după cum urmează:

„Articolul 2 litera (n) și articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid trebuie interpretate în sensul că un stat membru nu este autorizat să plaseze în detenție un solicitant de protecție internațională în scopul garantării procedurii de transfer către un alt stat membru în cazul în care primul stat membru nu a definit, în legislația sa, criteriile obiective pe baza cărora poate fi apreciată existența unui risc de sustragere de la procedură, chiar dacă astfel de criterii reies din jurisprudența sau din practica administrativă a acestui stat membru.”