



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL PRIIT PIKAMÄE
prezentate la 23 aprilie 2020¹

Cauzele conexate C-924/19 PPU și C-925/19 PPU

**FMS,
FNZ (C-924/19 PPU),
SA,
SA junior (C-925/19 PPU)
împotriva
Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,
Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság**

[cerere de decizie preliminară formulată de Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szeged, Ungaria)]

„Trimitere preliminară – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Proceduri comune de acordare și retragere a protecției internaționale – Directiva 2013/32/UE – Cerere de protecție internațională – Articolul 33 alineatul (2) – Motive de inadmisibilitate – Reglementare națională care prevede inadmisibilitatea cererii dacă solicitantul a ajuns în statul membru vizat printr-o țară în care nu este expus persecuției sau riscului unor vătămări grave ori dacă acea țară acordă o protecție suficientă – Articolul 35, articolul 38 alineatul (4), articolul 40 și articolul 43 – Directiva 2013/33/UE – Articolul 2 litera (h), articolul 8 și articolul 9 – Procedura de azil – Măsura de returnare – Modalități procedurale – Detenție – Durata detenției – Legalitatea detenției – Examinare – Cale de atac – Dreptul la o cale de atac efectivă – Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene”

1. Cele două cauze conexate, C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, oferă din nou Curții ocazia să examineze situația juridică a solicitanților de protecție internațională care locuiesc în zona de tranzit Röszke, la frontiera sârbo-maghiară. Numeroasele întrebări preliminare adresate Curții acoperă diferite problematice legate de interpretarea Directivei 2013/32/UE² și a Directivei 2013/33/UE³, în special cu privire la consecințele unui refuz al readmisiei de către o țară terță a unor migranți a căror cerere de protecție internațională a fost declarată inadmisibilă, la calificarea cazării acestora în zona de tranzit în raport cu dispozițiile dreptului Uniunii care reglementează detenția și la dreptul lor la protecție jurisdicțională efectivă, printre altele prin adoptarea unor măsuri provizorii de către instanța națională.

¹ Limba originală: franceza.

² 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).

³ 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).

2. Actualitatea mișcărilor migratorii și recenta Hotărâre Ilias și Ahmed împotriva Ungariei⁴ pronunțată de Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului, care privește tocmai situația unor resortisanți ai unor țări terțe care au locuit în zona de tranzit Röszke, conferă prezentelor cauze preliminare un caracter sensibil, răspunsurile pe care Curtea urmează să le dea prezentând un interes indiscutabil atât din punct de vedere juridic, cât și umanitar.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. *Directiva 2013/32*

3. Articolul 6 din Directiva 2013/32, intitulat „Accesul la procedură”, prevede:

„(1) Atunci când o persoană înaintează o cerere de protecție internațională unei autorități competente, în temeiul dreptului național, să înregistreze astfel de cereri, înregistrarea are loc în cel mult trei zile lucrătoare de la depunerea cererii.

[...]

(2) Statele membre se asigură că persoana care a solicitat protecție internațională are posibilitatea efectivă de a depune cererea sa în cel mai scurt timp posibil. În situația în care solicitantul nu își depune cererea, statele membre pot aplica articolul 28 în mod corespunzător.

(3) Fără a aduce atingere alineatului (2), statele membre pot solicita ca cererile de protecție internațională să fie depuse personal și/sau într-un loc desemnat.

[...]

(5) În cazul în care cererile simultane de protecție internațională din partea unui număr mare de resortisanți ai unor țări terțe sau de apatrizi fac, în practică, foarte dificilă respectarea termenului prevăzut la alineatul (1), statele membre pot să prevadă ca termenul să fie prelungit la 10 zile lucrătoare.”

4. Articolul 26 din această directivă, intitulat „Reținerea”, prevede:

„(1) „Statele membre nu pot reține o persoană exclusiv pe motiv că aceasta solicită protecție internațională. Motivele și condițiile reținerii, precum și garanțiile aflate la dispoziția solicitanților de protecție internațională reținuți sunt conforme cu Directiva [2013/33].

(2) În cazul în care un solicitant de protecție internațională este reținut, statele membre se asigură că există posibilitatea unui control judiciar rapid, în conformitate cu Directiva [2013/33].”

⁴ Curtea EDO, 21 decembrie 2019, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

5. Potrivit articolului 33 din aceeași directivă, intitulat „Cereri inadmisibile”:

„(1) În afara cazurilor în care o cerere nu este examinată în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 604/2013^[5], statele membre nu au obligația de a verifica dacă solicitantul îndeplinește condițiile cerute pentru a obține protecție internațională în conformitate cu Directiva 2011/95/UE^[6] în cazul în care cererea este considerată inadmisibilă în temeiul prezentului articol.

(2) Statele membre pot considera o cerere de protecție internațională ca inadmisibilă numai în cazul în care:

- (a) un alt stat membru a acordat protecție internațională;
- (b) o țară care nu este stat membru este considerată ca prima țară de azil a solicitantului, în temeiul articolului 35;
- (c) o țară care nu este stat membru este considerată ca țară terță sigură pentru solicitant, în temeiul articolului 38;
- (d) cererea este o cerere ulterioară, în cazul în care nu au apărut sau nu au fost prezentate de către solicitant elemente sau date noi referitoare la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei [2011/95];
- (e) o persoană aflată în întreținerea solicitantului depune o cerere, după ce, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2), și-a dat consimțământul astfel încât cazul său să fie tratat în cadrul unei cereri făcute în numele său și nu există elemente de fapt referitoare la situația persoanei aflate în întreținere care să justifice o cerere separată.”

6. Articolul 35 din Directiva 2013/32, intitulat „Conceptul de primă țară de azil”, are următorul cuprins:

„O țară poate fi considerată ca primă țară de azil pentru un anumit solicitant în cazul în care acesta:

- (a) a fost recunoscut ca refugiat în țara respectivă și încă se poate prevala de protecția respectivă sau
- (b) beneficiază, cu alt titlu, de o protecție suficientă în țara respectivă, inclusiv de principiul nereturnării,

cu condiția să fie readmis în țara respectivă.

La aplicarea conceptului de primă țară de azil la situația personală a unui solicitant, statele membre pot lua în considerare articolul 38 alineatul (1). Solicitantului i se permite să conteste aplicarea conceptului de primă țară de azil în situația sa personală.”

5 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).

6 Directiva 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).

7. Articolul 38 din această directivă, intitulat „Conceptul de țară terță sigură”, prevede la alineatul (4):

„În cazul în care țara terță nu permite solicitantului să intre pe teritoriul său, statele membre se asigură că are acces la o procedură în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale prevăzute la capitolul II.”

8. Articolul 43 din aceeași directivă, intitulat „Proceduri la frontieră”, prevede:

„(1) Statele membre pot prevedea proceduri, în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II, în vederea adoptării unei decizii la frontieră sau în zonele de tranzit ale statelor membre cu privire la:

(a) admisibilitatea unei cereri depuse, în temeiul articolului 33, în aceste locuri și/sau

(b) fondul unei cereri într-o procedură în temeiul articolului 31 alineatul (8).

(2) Statele membre se asigură că, în cadrul procedurilor prevăzute la alineatul (1), se ia o decizie într-un termen rezonabil. În cazul în care nu a fost luată o decizie în termen de patru săptămâni, solicitantului îi este permisă intrarea pe teritoriul statelor membre pentru ca cererea sa de azil să fie soluționată în conformitate cu celelalte dispoziții ale prezentei directive.

(3) În cazul unor sosiri implicând un număr mare de resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi care depun cereri de protecție internațională la frontieră sau într-o zonă de tranzit, care fac în practică imposibilă aplicarea la fața locului a dispozițiilor de la alineatul (1), procedurile respective pot fi aplicate pe perioada în care acești resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi sunt cazați în mod normal în locurile din apropierea frontierei sau a zonei de tranzit.”

2. Directiva 2013/33

9. Articolul 8 din Directiva 2013/33, intitulat „Detenția”, are următorul cuprins:

„(1) Statele membre nu plasează o persoană în detenție pentru unicul motiv că aceasta este un solicitant în conformitate cu [Directiva 2013/32].

(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:

(a) pentru a stabili sau verifica identitatea sau cetățenia acestuia;

(b) pentru a stabili elementele pe care se bazează solicitarea de protecție internațională, care nu ar putea fi obținute fără a se lua măsura detenției, în special în cazul în care există un risc de sustragere a solicitantului;

(c) pentru a decide, în cadrul unei proceduri, asupra dreptului solicitantului de a intra pe teritoriu;

- (d) în cazul în care acesta este plasat în detenție, supus procedurii de returnare, în temeiul Directivei 2008/115/CE^[7], în vederea pregătirii returnării și/sau a desfășurării procesului de îndepărtare, și în cazul în care statul membru respectiv poate demonstra, pe baza unor criterii obiective, inclusiv faptul că acesta a avut deja posibilitatea să aibă acces la procedura de azil, că există motive întemeiate să se creadă că acesta introduce solicitarea de protecție internațională numai pentru a întârzia sau a submina executarea deciziei de returnare;
- (e) în cazul în care este necesar din rațiuni de protejare a securității naționale sau a ordinii publice;
- (f) în conformitate cu articolul 28 din Regulamentul [nr. 604/2013].

Motivele de detenție se prevăd în dreptul intern.

(4) Statele membre se asigură că normele referitoare la alternativele la măsura detenției, precum prezentarea cu regularitate în fața autorităților, depunerea unei garanții financiare sau obligația de a rămâne într-un loc determinat, sunt prevăzute în dreptul intern.”

10. Articolul 9 din aceeași directivă, intitulat „Garanții pentru solicitanții aflați în detenție”, are următorul cuprins:

„(1) Un solicitant se plasează în detenție pentru o perioadă cât mai scurtă posibil și este menținut în detenție numai atât timp cât sunt aplicabile motivele prevăzute la articolul 8 alineatul (3).

Procedurile administrative relevante în contextul motivelor de detenție prevăzute la articolul 8 alineatul (3) sunt executate cu atenția cuvenită. Întârzierile aferente procedurilor administrative care nu se pot imputa solicitantului nu pot justifica o continuare a detenției.

(2) Măsura plasării în detenție a solicitanților se dispune în scris de către autoritățile judiciare sau administrative. Ordinul de plasare în detenție precizează motivele în fapt și în drept pe care se întemeiază.

(3) În cazul în care detenția se dispune de către autoritățile administrative, statele membre asigură o cale de atac judiciară rapidă privind legalitatea plasării în detenție, care să fie desfășurată din oficiu și/sau la cererea solicitantului. În cazul desfășurării din oficiu, o astfel de cale de atac se soluționează cât mai repede posibil de la începutul detenției. În cazul desfășurării la cererea solicitantului, aceasta se soluționează cât mai rapid posibil după lansarea procedurii relevante. În acest scop, statele membre definesc în dreptul intern termenul în care se desfășoară calea de atac judiciară din oficiu și/sau calea de atac judiciară la cererea solicitantului.

În cazul în care, în urma exercitării căii de atac judiciare, se hotărăște că plasarea în detenție este ilegală, solicitantul în cauză este eliberat imediat.

(4) Solicitanților aflați în detenție li se comunică imediat în scris, într-o limbă pe care o înțeleg sau se presupune în mod rezonabil că o înțeleg, motivele detenției și procedurile prevăzute în dreptul intern pentru contestarea ordinului de detenție, precum și posibilitatea de a solicita asistență juridică și reprezentare gratuite.

(5) Plasarea în detenție face obiectul unei revizui de către o autoritate judiciară, la intervale rezonabile de timp, din oficiu și/sau la cererea solicitantului în cauză, în special ori de câte ori durata acesteia este prelungită, când apar circumstanțe relevante sau noi informații care ar putea afecta legalitatea detenției.

⁷ 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).

[...]"

B. Dreptul maghiar

1. Legea privind dreptul de azil

11. Articolul 5 alineatul (1) din A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Legea nr. LXXX din 2007 privind dreptul de azil, denumită în continuare „Legea privind dreptul de azil”) prevede:

„Solicitantul de azil are dreptul

- a) în conformitate cu condițiile prevăzute de prezenta lege, de a locui pe teritoriul maghiar și, în conformitate cu reglementarea specifică, de a obține un permis de ședere pe teritoriul maghiar;

[...]"

12. Articolul 51 alineatul (2) litera f) din Legea privind dreptul de azil, astfel cum a fost modificată la 1 iulie 2018, prevede un motiv de inadmisibilitate nou, definit după cum urmează:

„Cererea este inadmisibilă în cazul în care [...] solicitantul a ajuns în Ungaria printr-o țară în care nu este expus unor persecuții, în sensul articolului 6 alineatul (1), sau unui risc de vătămări grave, în sensul articolului 12 alineatul (1), ori în care este garantat un nivel de protecție adecvat.”

13. Articolul 71/A din Legea privind dreptul de azil reglementează procedura la frontieră, iar alineatele (1)-(7) au următorul cuprins:

„(1) Dacă resortisantul străin își formulează cererea într-o zonă de tranzit

- a) înainte de a fi autorizat să intre pe teritoriul Ungariei sau
- b) după ce a fost condus până la poarta instalației care servește la protejarea ordinii la frontieră, astfel cum se prevede în az államhatárról szóló törvény (Legea privind frontierele statului), după ce a fost interpellat în interiorul unei benzi de opt kilometri începând de la frontiera externă a teritoriului maghiar astfel cum este definită la articolul 2 punctul 2 din Regulamentul (UE) 2016/399 al 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)] sau de la semnele de demarcație a frontierei.

Prezentul capitol se aplică sub rezerva dispozițiilor de mai jos.

(2) În cadrul unei proceduri la frontieră, solicitantul nu beneficiază de drepturile prevăzute la articolul 5 alineatul (1) literele a) și c).

(3) Autoritatea competentă în materie de azil statuează cu prioritate cu privire la admisibilitatea cererii, cel târziu într-un termen de opt zile de la introducerea acesteia. Autoritatea competentă în materie de azil ia fără întârziere măsurile necesare pentru notificarea deciziei adoptate în cursul procedurii.

(4) În cazul în care au trecut patru săptămâni de la introducerea cererii, autoritatea competentă în materie de poliție pentru străini autorizează intrarea, în conformitate cu norma de drept aplicabilă.

(5) În cazul în care cererea nu este inadmisibilă, autoritatea competentă în materie de poliție pentru străini autorizează intrarea, în conformitate cu norma de drept aplicabilă.

(6) În cazul în care solicitantul a fost autorizat să intre pe teritoriul Ungariei, autoritatea competentă în materie de azil desfășoară procedura în conformitate cu normele generale.

(7) Normele privind procedura la frontieră nu sunt aplicabile persoanelor vulnerabile.”

14. Capitolul IX/A. din Legea privind dreptul de azil conține dispoziții referitoare la situația de criză generată de o imigrare masivă, printre care se află articolul 80/I litera i) și articolul 80/J alineatul (4), care înlătură aplicarea articolului 71/A și a articolului 5 alineatul (1) literele a) și c).

2. Legea privind frontierele statului

15. În ceea ce privește normele referitoare la instituirea unei zone de tranzit, articolul 15/A. din Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Legea nr. LXXXIX din 2007 privind frontierele statului, denumită în continuare „Legea privind frontierele statului”) prevede următoarele:

„[...]

(2) Un solicitant de azil care se află într-o zonă de tranzit poate intra pe teritoriul maghiar:

- a) în cazul în care autoritatea competentă în materie de azil adoptă o decizie prin care îi acordă protecție internațională;
- b) în cazul în care sunt îndeplinite condițiile pentru desfășurarea unei proceduri de azil, în conformitate cu normele generale sau
- c) în cazul în care trebuie să se aplice dispozițiile articolului 71/A alineatele (4) și (5) din Legea [privind] dreptul de azil.

(2a) Într-o situație de criză generată de o imigrare masivă, intrarea pe teritoriul maghiar a unui solicitant de azil care se află într-o zonă de tranzit poate fi autorizată în cazurile prevăzute la alineatul (2) literele a) și b)

[...]”

3. Legea privind intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe

16. În ceea ce privește atribuirea unui loc de reședință determinat, articolul 62 din A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Legea din 2007 privind intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe, denumită în continuare „Legea privind intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe”) prevede următoarele:

„(1) Autoritatea competentă în materie de poliție pentru străini poate dispune ca un resortisant al unei țări terțe să aibă reședința într-un loc determinat în cazul în care:

[...]

- f) resortisantul țării terțe menționat a făcut obiectul unei decizii de returnare și nu dispune nici de mijloacele materiale necesare subzistenței, nici de cazare

[...]

(3) Resortisantului țării terțe i se poate atribui un loc de reședință obligatorie într-o structură de cazare colectivă sau într-un centru de primire în cazul în care nu este în măsură să se întrețină, nu dispune nici de o cazare convenabilă, nici de mijloacele materiale sau de venituri adecvate, nici de o invitație din partea unei persoane obligate să asigure luarea sa în întreținere și nici de membri ai familiei sale care să poată fi obligați să îi asigure întreținerea.

(3a) Într-o situație de criză generată de o imigrare masivă, o zonă de tranzit poate fi de asemenea desemnată ca loc de reședință obligatorie.”

II. Situațiile de fapt, procedurile principale și întrebările preliminare

A. Cauza C-924/19 PPU

17. Reclamanții din litigiul principal sunt un cuplu căsătorit, resortisanți afgani, majori, care au ajuns prin Serbia în Ungaria, în zona de tranzit Röszke.

18. La 5 februarie 2019, aceștia au formulat o cerere de azil în fața autorității responsabile în materie de azil, în zona de tranzit.

19. În susținerea cererii lor, reclamanții din litigiul principal au declarat că în urmă cu aproximativ trei ani părăsiseră Afganistanul, din motive politice, cu destinația Turcia, având o viză valabilă pentru o perioadă de o lună, și că această viză a fost prelungită cu șase luni de autoritățile turce. Aceștia au arătat de asemenea că trecuseră prin Bulgaria și prin Serbia înainte de a intra, pentru prima dată, în Ungaria, că nu formulară nicio cerere de azil și că nu făcuseră obiectul niciunor rele tratamente și niciunor vătămări într-o altă țară.

20. În aceeași zi, autoritatea responsabilă în materie de azil a desemnat zona de tranzit Röszke ca loc de cazare pentru reclamanții din litigiul principal. În prezent, aceștia se află în continuare în această zonă de tranzit.

21. Prin decizia administrativă din 25 aprilie 2019, autoritatea responsabilă în materie de azil a respins cererea de azil formulată de reclamanții din litigiul principal ca inadmisibilă, fără examinare pe fond, și a constatat că principiul nereturnării nu se aplica în cazul acestora, în relație cu Republica Islamică Afganistan. Ea a dispus îndepărtarea reclamanților din litigiul principal, printr-o decizie care cuprindea și o interdicție de intrare și de ședere pentru o perioadă de un an, precum și o alertă emisă în scopul de a li se refuza intrarea și de a li se interzice șederea în Sistemul de Informații Schengen.

22. Cererea de azil formulată de reclamanții din litigiul principal a fost declarată inadmisibilă în temeiul articolului 51 alineatul (2) litera f) din Legea privind dreptul de azil pentru motivul că reclamanții din litigiul principal au ajuns în Ungaria trecând printr-o țară în care nu erau expuși unor persecuții care să justifice recunoașterea statutului de refugiat sau unui risc de vătămări grave care să justifice acordarea protecției subsidiare sau că în țara prin care au ajuns în Ungaria le era garantată o protecție adecvată (conceptul de „țară de tranzit sigură”).

23. Reclamanții din litigiul principal au introdus o acțiune împotriva deciziei autorității responsabile în materie de azil, care a fost respinsă de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügy Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Budapesta-Capitală, Ungaria) prin decizia din 14 mai 2019, fără ca această instanță să se pronunțe cu privire la fondul cererii lor de azil. Aceasta din urmă a arătat și că consecințele unui eventual refuz al readmisiei reclamanților de către Republica Serbia trebuiau desprinse în cadrul procedurii de poliție pentru străini.

24. Ulterior, autoritatea de poliție pentru străini de gradul întâi le-a impus reclamanților din litigiul principal, prin decizia din 17 mai 2019, să locuiască în sectorul străinilor din zona de tranzit Röszke, începând de la data deciziei menționate, în temeiul articolului 62 alineatul (3a) din Legea privind intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe. Potrivit instanței de trimitere, în decizie nu sunt menționate motivele care justifică o astfel de măsură, iar dreptul de a sesiza o instanță împotriva acestei decizii este limitat, numai nerespectarea obligației de a furniza informații, impusă de legislație autorității de poliție menționate, putând fi contestată în fața instanțelor de drept comun sub formă de excepție.

25. În aceeași zi, autoritatea de poliție pentru străini de gradul întâi a contactat organul de poliție competent pentru returnarea în Serbia pentru ca acesta să întreprindă demersurile necesare readmisiei în Serbia a reclamanților din litigiul principal.

26. La 23 mai 2019, organul de poliție competent a arătat că Republica Serbia nu a readmis reclamanții din litigiul principal pe teritoriul său întrucât, aceștia neintrând ilegal pe teritoriul maghiar dinspre teritoriul Republicii Serbia, nu erau îndeplinite condițiile de aplicare a articolului 3 alineatul (1) din Acordul de readmisie încheiat între Uniunea Europeană și Serbia.

27. Autoritatea responsabilă în materie de azil nu a examinat fondul cererii de azil formulate de reclamanți, în pofida faptului că Republica Serbia nu i-a readmis, pentru motivul că această autoritate efectuează o astfel de examinare, în temeiul articolului 51/A din Legea privind dreptul de azil, doar în cazul în care motivul de inadmisibilitate este întemeiat pe noțiunea de „țară de origine sigură” sau de „țară terță sigură”, în timp ce decizia prin care se respingea ca inadmisibilă cererea de azil formulată de reclamanți era întemeiată pe alt motiv de inadmisibilitate, și anume cel privind „țara de tranzit sigură”, astfel cum este definită la articolul 51 alineatul (2) litera f) din aceeași lege.

28. Prin deciziile din 3 și din 6 iunie 2019, autoritatea de poliție pentru străini de gradul întâi a modificat deciziile de returnare adoptate de autoritatea responsabilă în materie de azil, în ceea ce privește țara de destinație, și a dispus îndepărtarea sub escortă a reclamanților din litigiul principal spre Afganistan.

29. Reclamanții din litigiul principal au formulat opoziție împotriva acestor decizii în fața autorității responsabile în materie de azil, care acționează în calitate de autoritate de poliție pentru străini. Prin ordonanțele din 28 iunie 2019, opoziția lor a fost însă respinsă. În temeiul articolului 65 alineatul (3b) din Legea privind intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe, nu este deschisă nicio cale de atac împotriva deciziilor prin care se statuează cu privire la opoziție.

30. Reclamanții din litigiul principal au sesizat instanța de trimitere, pe de o parte, cu o acțiune având ca obiect anularea ordonanțelor prin care se respinge opoziția la executarea deciziilor prin care se modifică țara de returnare și obligarea autorității de poliție pentru străini de gradul întâi să desfășoare o nouă procedură, arătând, în primul rând, că ordonanțele menționate constituie decizii de returnare care trebuie să poată face obiectul unei căi de atac jurisdicționale care să permită o examinare cu privire la fond ținând seama de principiul nereturnării și, în al doilea rând, că deciziile de returnare nu sunt legale. Astfel, în opinia acestora, autoritatea responsabilă în materie de azil ar fi trebuit să examineze fondul cererii lor de azil întrucât ei nu fuseseră readmiși de Republica Serbia și întrucât articolul 51 alineatul (2) litera f) din Legea privind dreptul de azil este contrar dreptului Uniunii.

31. Pe de altă parte, reclamanții din litigiul principal au formulat în fața instanței de trimitere o acțiune în contencios administrativ în constatarea abținerii de a acționa împotriva autorității responsabile în materie de azil, prin care solicită să se constate că această autoritate nu și-a îndeplinit obligațiile prin faptul că s-a abținut să le atribuie un loc de ședere situat în afara zonei de tranzit.

32. Instanța de trimitere a conexas cele două acțiuni.

33. Această instanță arată că zona de tranzit Röszke, în care reclamanții din litigiul principal se află de la introducerea cererii lor de azil, este situată la frontiera dintre Ungaria și Serbia.

34. În ceea ce privește cererea de azil formulată de reclamanții din litigiul principal, instanța de trimitere arată că autoritatea responsabilă în materie de azil nu a examinat fondul acestei cereri întrucât o astfel de examinare nu ar fi prevăzută în cazul în care cererea de azil a fost respinsă în temeiul motivului de inadmisibilitate referitor la țara de tranzit sigură. Ea arată de asemenea că nici autoritatea de poliție pentru străini de gradul întâi, nici instanța care a statuat în primă instanță cu privire la acțiunea introdusă de reclamanții din litigiul principal împotriva respingerii cererii lor de azil nu au examinat fondul cererii menționate.

35. Instanța de trimitere arată că motivul de inadmisibilitate pe care se bazează respingerea cererii de azil formulate pe reclamanții din litigiul principal, întemeiat pe conceptul de „țară de tranzit sigură”, în sensul articolului 51 alineatul (2) litera f) din Legea privind dreptul de azil, nu figurează în lista motivelor enumerate în mod exhaustiv de Directiva 2013/32. În consecință, ea consideră că acest motiv este contrar dreptului Uniunii și face trimitere în această privință la Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza LH (Tomba) (C-564/18, EU:C:2019:1056).

36. Potrivit instanței de trimitere, nu ar exista în cazul reclamanților din litigiul principal nicio normă de drept care să impună în mod expres reluarea examinării cererii lor de azil. Astfel, articolul 38 alineatul (4) din Directiva 2013/32, la fel ca articolul 51/A din Legea privind dreptul de azil, care îl transpune în dreptul maghiar, ar privi doar cazul în care nu este posibilă returnarea solicitantului spre o țară de origine sigură sau spre o țară terță sigură, iar nu cazul în care este imposibilă returnarea solicitantului spre „o țară de tranzit sigură”.

37. Ea mai arată că refuzul preluării reclamanților din litigiul principal de către Republica Serbia a determinat caducitatea motivului de inadmisibilitate prevăzut la articolul 51 alineatul (2) litera f) din Legea privind dreptul de azil, ceea ce ar trebui să aibă drept consecință obligarea autorităților responsabile în materie de azil să reexamineze cererea lor de azil.

38. Instanța de trimitere subliniază că, în cursul acestei noi examinări, această autoritate poate invoca un motiv de inadmisibilitate prevăzut la articolul 33 alineatul (1) și alineatul (2) literele (b) și (c) din Directiva 2013/32. Totuși, având în vedere articolele 35 și 38 din această directivă interpretate în lumina articolului 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), aceasta apreciază că o cerere poate fi declarată inadmisibilă în acest temei doar cu condiția ca persoana în cauză să fie readmisă de țara terță. Ar rezulta că, dacă nu există nicio îndoială că țara spre care persoana trebuie îndepărtată nu va readmite solicitantul, autoritatea competentă în materie de azil nu poate declara cererea sa inadmisibilă. Într-un astfel de caz, instanța de trimitere consideră că o astfel de cerere nu poate fi considerată o cerere ulterioară, în sensul articolului 40 din Directiva 2013/32.

39. Ținând seama de ceea ce precedă, instanța de trimitere apreciază că, în prezent, reclamanții din litigiul principal intră în continuare în domeniul de aplicare al Directivei 2013/32. În consecință, ea ridică problema dacă reclamanții din litigiul principal trebuie considerați ca fiind reținuți, în sensul acestei directive, și, dacă este cazul, dacă această reținere este legală, întrucât termenul de patru săptămâni prevăzut la articolul 43 alineatul (2) din directiva menționată este depășit în speță.

40. Totuși, chiar și în ipoteza în care ar trebui să nu li se recunoască reclamanților din litigiul principal dreptul de a li se examina din nou cererea de azil, instanța de trimitere ridică problema dacă aceștia din urmă trebuie considerați luați în custodie publică în sensul Directivei 2008/115 și dacă, în caz afirmativ, această luare în custodie publică este compatibilă cu articolul 15 din directiva menționată.

41. În această privință, instanța de trimitere consideră că situația reclamanților din litigiul principal se distinge de cea care a condus la pronunțarea Hotărârii Ilias și Ahmed împotriva Ungariei⁸, la 21 noiembrie 2019, de către Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului.

42. Prin urmare, instanța de trimitere înclină să considere că plasarea reclamanților din litigiul principal în sectorul din zona de tranzit rezervat resortisanților țărilor terțe a căror cerere de azil a fost respinsă constituie o luare în custodie publică neconformă cu cerințele impuse de dreptul Uniunii. În consecință, aceasta apreciază că, în temeiul articolului 47 din cartă, ea ar trebui să poată constrânge, cu titlu de măsură provizorie, autoritatea națională competentă să atribuie reclamanților din litigiul principal un loc de reședință situat în afara zonei de tranzit, care să nu fie locul de luare în custodie publică, până la încheierea procedurii de contencios administrativ.

43. În sfârșit, instanța de trimitere ridică problema efectivității căii de atac împotriva deciziei prin care autoritatea de poliție pentru străini de gradul întâi a modificat decizia de returnare referitoare la reclamanții din litigiul principal în ceea ce privește țara de destinație și pe care această instanță o consideră o nouă decizie de returnare, în temeiul articolului 3 punctul 4 și al articolului 12 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

44. Astfel, opoziția la această decizie este examinată de autoritatea responsabilă în materie de azil în pofida faptului că aceasta din urmă nu ar prezenta garanțiile de imparțialitate și de independență impuse de dreptul Uniunii întrucât ar face parte din administrația centrală, ar fi plasată sub autoritatea ministrului responsabil de poliție și, prin urmare, ar face parte din puterea executivă. În plus, reglementarea maghiară relevantă nu ar permite instanței de trimitere să controleze decizia administrativă adoptată cu privire la opoziția la executarea deciziei de modificare a deciziei de returnare.

45. Această situație ar conduce la posibilitatea ca, în definitiv, decizia de modificare a țării de returnare să fie menținută, deși, în ipoteza în care ar trebui desfășurată o nouă procedură de azil în privința acestora, reclamanții din litigiul principal nu ar mai intra în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115, ci al Directivei 2013/32.

46. În aceste condiții, Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szeged, Ungaria) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [motiv nou de inadmisibilitate]

Dispozițiile privind cererile inadmisibile prevăzute la articolul 33 din [Directiva 2013/32] pot fi interpretate în sensul că se opun legislației unui stat membru în temeiul căreia o cerere este inadmisibilă în cadrul procedurii de azil atunci când solicitantul a ajuns în Ungaria printr-o țară în care nu a fost expus unei persecuții ori unui risc de a suferi vătămări grave sau în care este garantat un nivel adecvat de protecție?

2) [inițierea unei proceduri de azil]

- a) Articolul 6 și articolul 38 alineatul (4) din [Directiva 2013/32], precum și considerentul (34) al acesteia, care impune obligația de examinare a cererilor de protecție internațională, citite în lumina articolului 18 din [cartă], trebuie interpretate în sensul că autoritatea competentă în materie de azil a unui stat membru trebuie să garanteze solicitantului posibilitatea de a iniția

⁸ Curtea EDO, 21 noiembrie 2019, CE:ECHR:2019:1121UD004728715.

procedura de azil în cazul în care aceasta nu a examinat pe fond cererea de azil, invocând motivul de inadmisibilitate menționat la prima întrebare preliminară, și a dispus în continuare returnarea solicitantului într-un stat terț, care însă a refuzat să îl admită?

- b) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare preliminară litera a), care este conținutul exact al acestei obligații? Implică ea obligația de a garanta posibilitatea de a formula o nouă cerere de azil, cu excluderea aplicării consecințelor negative ale cererilor ulterioare prevăzute la articolul 33 alineatul (2) litera (d) și la articolul 40 din [Directiva 2013/32], sau înseamnă că procedura de azil trebuie declanșată și desfășurată din oficiu?
- c) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare litera a), ținând seama și de articolul 38 alineatul (4) din [Directiva 2013/32], statul membru poate, situația de fapt rămânând neschimbată, să reexamineze inadmisibilitatea cererii în cadrul acestei noi proceduri (ceea ce i-ar conferi posibilitatea de a aplica orice tip de procedură prevăzută în capitolul III, de exemplu aplicând din nou un motiv de inadmisibilitate) sau trebuie să examineze pe fond cererea de azil în legătură cu țara de origine?
- d) Din articolul 33 alineatul (1) și alineatul (2) literele (b) și (c), precum și din articolele 35 și 38 din [Directiva 2013/32], citite în lumina articolului 18 din cartă, reiese că readmisia de către o țară terță este una dintre condițiile cumulative ale aplicării unui motiv de inadmisibilitate, și anume adoptarea unei decizii întemeiate pe unul dintre aceste motive, sau este suficient să se verifice îndeplinirea acestei condiții doar în momentul executării deciziei respective?

3) [zonă de tranzit ca loc de luare în custodie publică în cadrul procedurii de azil]

Următoarele întrebări sunt pertinente în cazul în care este necesar, în conformitate cu răspunsul la a doua întrebare, să se inițieze o procedură de azil.

- a) Articolul 43 din Directiva 2013/32 trebuie interpretat în sensul că se opune legislației unui stat membru care permite reținerea solicitantului într-o zonă de tranzit pentru o perioadă care depășește patru săptămâni?
- b) Articolul 2 litera (h) din [Directiva 2013/33], aplicabil în temeiul articolului 26 din [Directiva 2013/32], citit în lumina articolului 6 și a articolului 52 alineatul (3) din cartă, trebuie interpretat în sensul că, în împrejurări precum cele din acțiunea principală, cazarea într-o zonă de tranzit (zonă care nu poate fi părăsită voluntar din punct de vedere legal în nicio direcție) pentru o perioadă care depășește termenul de patru săptămâni prevăzut la articolul 43 din Directiva [2013/32] constituie o detenție?
- c) Faptul că detenția solicitantului pentru o perioadă care depășește termenul de patru săptămâni prevăzut la articolul 43 din [Directiva 2013/32] are loc numai pentru motivul că acesta nu dispune de mijloace materiale pentru a satisface propriile nevoi (de cazare și de masă) este compatibil cu articolul 8 din [Directiva 2013/33], aplicabil în temeiul articolului 26 din [Directiva 2013/32]?
- d) Este compatibil cu articolele 8 și 9 din [Directiva 2013/33], aplicabile în temeiul articolului 26 din [Directiva 2013/32], ca o cazare care constituie o detenție *de facto* și care depășește termenul de patru săptămâni prevăzut la articolul 43 din [Directiva 2013/32] să nu fi fost dispusă printr-un ordin de plasare în detenție, ca solicitantul să nu dispună de nicio cale de atac pentru a contesta legalitatea detenției și a menținerii acesteia, ca detenția *de facto* să aibă loc fără examinarea necesității și a proporționalității acesteia și nici a eventualelor alternative la aceasta și ca durata exactă a detenției, inclusiv momentul în care aceasta se încheie, să nu fi fost stabilite?

e) Articolul 47 din cartă poate fi interpretat în sensul că, în cazul în care o instanță a unui stat membru se confruntă cu o situație de detenție vădit ilegală, aceasta poate, ca măsură provizorie, până la încheierea procedurii de contencios administrativ, să oblige autoritatea să desemneze, în favoarea resortisantului unei țări terțe, un loc de ședere care să se afle în afara zonei de tranzit și care să nu fie un loc de detenție?

4) [zonă de tranzit ca loc de luare în custodie publică, ce intră în domeniul de competență al poliției pentru străini]

Următoarele întrebări sunt pertinente în cazul în care, în conformitate cu răspunsul la a doua întrebare, nu este necesară inițierea unei proceduri de azil, ci a unei proceduri care intră în domeniul de competență al poliției pentru străini.

a) Considerentele (17) și (24), precum și articolul 16 din [Directiva 2008/115], citite în lumina articolului 6 și a articolului 52 alineatul (3) din cartă, trebuie interpretate în sensul că, în împrejurări precum cele din acțiunea principală, cazarea într-o zonă de tranzit (zonă care nu poate fi părăsită voluntar din punct de vedere legal în nicio direcție) constituie o privare de libertate în sensul acestor dispoziții?

b) Faptul că luarea în custodie publică a resortisantului unei țări terțe are loc numai pentru motivul că face obiectul unei măsuri de returnare și nu dispune de mijloace materiale pentru a satisface propriile nevoi (de cazare și de masă) este compatibil cu considerentul (16) și cu articolul 15 alineatul (1) din [Directiva 2008/115] citite în lumina articolului 6 și a articolului 52 alineatul (3) din cartă?

c) Este compatibil cu considerentul (16) și cu articolul 15 alineatul (2) din [Directiva 2008/115], citite în lumina articolului 6, a articolului 47 și a articolului 52 alineatul (3) din cartă, ca o cazare care constituie o luare în custodie publică *de facto* să nu fi fost dispusă printr-o decizie de luare în custodie publică, ca resortisantul țării terțe să nu dispună de nicio cale de atac pentru a contesta legalitatea luării în custodie publică și a menținerii acesteia și ca luarea în custodie publică *de facto* să aibă loc fără examinarea necesității și a proporționalității acesteia și nici a eventualelor alternative la aceasta?

d) Articolul 15 alineatele (1) și (4)-(6), precum și considerentul (16) al [Directivei 2008/115], citite în lumina articolelor 1, 4, 6 și 47 din cartă, pot fi interpretate în sensul că se opun menținerii luării în custodie publică în cazul în care aceasta are loc fără a i se fi stabilit durata exactă sau momentul la care încetează?

e) Dreptul Uniunii poate fi interpretat în sensul că, în cazul în care o instanță a unui stat membru se confruntă cu o situație de luare în custodie publică vădit ilegală, aceasta poate, ca măsură provizorie, până la încheierea procedurii de contencios administrativ, să oblige autoritatea să desemneze, în favoarea resortisantului unei țări terțe, un loc de ședere care să se afle în afara zonei de tranzit și care să nu fie un loc de luare în custodie publică?

5) [cale de atac efectivă în ceea ce privește decizia de modificare a țării de destinație]

Articolul 13 din [Directiva 2008/115], în temeiul căruia resortisantului unei țări terțe i se acordă posibilitatea unei căi de atac efective împotriva «*deciziilor referitoare la returnare*», citit în lumina articolului 47 din cartă, trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care calea de atac prevăzută de legislația internă este lipsită de efectivitate, o instanță trebuie să examineze cel puțin o dată acțiunea introdusă împotriva deciziei de modificare a țării de returnare?"

B. Cauza C-925/19 PPU

47. Reclamanții din litigiul principal sunt un tată și copilul său minor, resortisanți iranieni, care au ajuns prin Serbia în Ungaria, în zona de tranzit Röszke.

48. La 5 decembrie 2018, aceștia au formulat o cerere de azil în fața autorității responsabile în materie de azil, în zona de tranzit.

49. În susținerea cererii formulate, tatăl a arătat că ei părăsiseră Iranul în urmă cu doi ani și jumătate pentru motivul că divorțase de soția sa, că se apropiase de religia creștină, fără să fie însă botezat, și că, pe durata copilăriei sale, fusese victima unor violențe sexuale din partea membrilor familiei sale. El a precizat de asemenea că motivele care l-au constrâns să își părăsească țara de origine nu sunt politice sau legate de o eventuală apartenență la o comunitate etnică sau religioasă minoritară și că ajunsese în Ungaria trecând prin Turcia, Bulgaria și Serbia.

50. Tatăl a mai declarat că, după ce a părăsit Iranul și a ajuns în Turcia, unde a petrecut 10 zile fără să solicite azil, el a locuit aproximativ trei luni în Bulgaria. Acesta a susținut de asemenea că, după ce a fost informat că urma să fie returnat în Iran dacă nu formulează în acest stat membru o cerere de protecție internațională, a introdus, împotriva voinței sale, o cerere de azil. El a afirmat, pe de altă parte, că ar fi locuit și în Serbia, mai mult de doi ani, fără să introducă o cerere de azil în acest stat.

51. La 5 decembrie 2018, autoritatea responsabilă în materie de azil a desemnat zona de tranzit Röszke ca loc de cazare pentru reclamanții din litigiul principal. În prezent, aceștia se află în continuare în această zonă de tranzit.

52. Prin decizia administrativă din 12 februarie 2019, autoritatea responsabilă în materie de azil a respins, în temeiul articolului 51 alineatul (2) litera f) din Legea privind dreptul de azil, cererea de azil formulată de reclamanții din litigiul principal ca inadmisibilă, fără examinare pe fond, și a constatat că principiul nereturnării nu se aplica în cazul acestora. Ea a dispus îndepărtarea reclamanților din litigiul principal de pe teritoriul Uniunii spre Serbia, arătând că reclamanții din litigiul principal nu erau expuși unui risc de vătămări grave sau unei persecuții în Turcia, în Bulgaria și în Serbia și că le era asigurat un nivel adecvat de protecție în aceste țări. Această decizie cuprindea și o interdicție de intrare și de ședere pentru o perioadă de un an.

53. Reclamanții din litigiul principal au introdus o acțiune împotriva deciziei autorității responsabile în materie de azil, care a fost respinsă de Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Budapesta-Capitală) prin decizia din 5 martie 2019, fără ca această instanță să se pronunțe cu privire la fondul cererii lor de azil. Aceasta din urmă a mai arătat că consecințele unui eventual refuz al readmisiei reclamanților de către Republica Serbia trebuiau desprinse în cadrul procedurii de poliție pentru străini.

54. Ulterior, autoritatea de poliție pentru străini de gradul întâi le-a impus reclamanților din litigiul principal, prin decizia din 27 martie 2019, să locuiască în sectorul străinilor din zona de tranzit Röszke, începând de la data deciziei menționate, în temeiul articolului 62 alineatul (3a) din Legea privind intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe. Potrivit instanței de trimitere, în decizie nu sunt menționate motivele care justifică o astfel de măsură, iar dreptul de a sesiza o instanță împotriva acestei decizii este limitat, numai nerespectarea obligației de a furniza informații, impusă de legislație autorității de poliție menționate, putând fi contestată în fața instanțelor de drept comun sub formă de excepție.

55. În aceeași zi, autoritatea de poliție pentru străini de gradul întâi a contactat organul de poliție competent pentru returnarea în Serbia pentru ca acesta să întreprindă demersurile necesare readmisiei în Serbia a reclamanților din litigiul principal.

56. La 1 aprilie 2019, organul de poliție competent a arătat că Republica Serbia nu a readmis reclamanții din litigiul principal pe teritoriul său întrucât, aceștia neintrând ilegal pe teritoriul maghiar dinspre teritoriul Serbiei, nu erau îndeplinite condițiile de aplicare a articolului 3 alineatul (1) din Acordul de readmisie încheiat între Uniune și Republica Serbia.

57. Autoritatea responsabilă în materie de azil nu a examinat fondul cererii de azil formulate de reclamanți, în pofida faptului că Republica Serbia nu i-a readmis, pentru motivul că această autoritate efectuează o astfel de examinare, în temeiul articolului 51/A din Legea privind dreptul de azil, doar în cazul în care motivul de inadmisibilitate este întemeiat pe noțiunea de „țară de origine sigură” sau de „țară terță sigură”, în timp ce decizia prin care se respinge ca inadmisibilă cererea de azil formulată de reclamanți era întemeiată pe alt motiv de inadmisibilitate, și anume cel privind „țara de tranzit sigură”, astfel cum este definită de articolul 51 alineatul (2) litera f) din aceeași lege.

58. Prin decizia din 17 aprilie 2019, autoritatea de poliție pentru străini de gradul întâi a modificat decizia de expulzare cuprinsă în decizia adoptată de autoritatea responsabilă în materie de azil din 12 februarie 2019, în ceea ce privește țara de destinație, și a dispus îndepărtarea sub escortă a reclamanților din litigiul principal spre Iran.

59. Reclamanții din litigiul principal au formulat opoziție împotriva acestei decizii în fața autorității responsabile în materie de azil, care acționează în calitate de autoritate de poliție pentru străini. Prin ordonanța din 17 mai 2019, opoziția lor a fost respinsă. În temeiul articolului 65 alineatul (3b) din Legea privind intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe, nu este deschisă nicio cale de atac împotriva deciziei prin care se statuează cu privire la opoziție, care, ca atare, nu poate face obiectul unui control jurisdicțional.

60. Reclamanții din litigiul principal au sesizat instanța de trimitere, pe de o parte, cu o acțiune având ca obiect anularea ordonanțelor prin care se respinge opoziția la executarea deciziilor prin care se modifică țara de returnare și obligarea autorității de poliție pentru străini de gradul întâi să desfășoare o nouă procedură, arătând, în primul rând, că ordonanțele menționate constituie decizii de returnare care trebuie să poată face obiectul unei căi de atac jurisdicționale care să permită o examinare cu privire la fond ținând seama de principiul nereturnării și, în al doilea rând, că deciziile de returnare nu sunt legale. Astfel, în opinia acestora, autoritatea responsabilă în materie de azil ar fi trebuit să examineze fondul cererii lor de azil întrucât ei nu au fost readmiși de Republica Serbia și întrucât articolul 51 alineatul (2) litera f) din Legea privind dreptul de azil este contrar dreptului Uniunii.

61. Pe de altă parte, reclamanții din litigiul principal au formulat în fața instanței de trimitere o acțiune în contencios administrativ în constatarea abținerii de a acționa împotriva autorității responsabile în materie de azil, prin care solicită să se constate că această autoritate nu și-a îndeplinit obligațiile prin faptul că s-a abținut să le atribuie un loc de ședere situat în afara zonei de tranzit.

62. Instanța de trimitere a conexas cele două acțiuni și, pentru aceleași motive precum cele exprimate la punctele 33-45 din prezentele concluzii, a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții aceleași întrebări preliminare precum cele care i-au fost adresate în cauza C-924/19 PPU.

III. Procedura în fața Curții

63. Instanța de trimitere solicită ca, în cele două cauze conexate, trimiterea preliminară să fie judecată potrivit procedurii preliminare de urgență prevăzute la articolul 107 din Regulamentul de procedură al Curții.

64. Prin decizia din 22 ianuarie 2020, Curtea a hotărât să admită această cerere.

65. Reclamanții din litigiile principale, guvernul maghiar și Comisia Europeană au prezentat observații scrise. La ședința care a avut loc la 13 martie 2020, aceleași părți și Comisia au prezentat de asemenea observații orale.

IV. Analiză

A. Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare

66. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, procedura instituită prin articolul 267 TFUE este un instrument de cooperare între Curte și instanțele naționale cu ajutorul căruia Curtea furnizează acestora din urmă elementele de interpretare a dreptului Uniunii care le sunt necesare pentru soluționarea litigiului asupra căruia urmează să se pronunțe. Justificarea cererii de decizie preliminară nu este formularea unor opinii consultative cu privire la probleme generale sau ipotetice, ci nevoia inherentă soluționării efective a unui litigiu privind dreptul Uniunii⁹.

67. În speță, trebuie să se sublinieze că instanța de trimitere a fost sesizată de toți reclamanții din litigiile principale cu două acțiuni distincte prin obiectul lor, care au făcut totuși obiectul unei decizii procedurale de conexare, și anume:

- o acțiune având ca obiect anularea ordonanței de respingere a opoziției îndreptate împotriva deciziei de modificare a țării de destinație și, în mod subsecvent, obligarea autorității naționale competente să inițieze o nouă procedură de azil și
- o acțiune în constatarea abținerii de a acționa prin care se solicită să se constate că autoritatea națională competentă în materie de azil nu și-a îndeplinit obligațiile prin faptul că s-a abținut să stabilească un loc de ședere pentru reclamanții din litigiile principale în afara zonei de tranzit.

68. În acest context specific astfel definit, trebuie să se aprecieze dacă întrebările adresate, fără a face distincție, de instanța de trimitere sunt relevante pentru soluționarea litigiilor principale.

69. Considerăm că este indubitabil că prezintă o astfel de relevanță, având în vedere acțiunea în anulare sus-menționată, a cincea întrebare, prin care instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la caracterul efectiv al căii de atac exercitate împotriva deciziei de modificare a cărei examinare este încredințată, potrivit dreptului intern, autorității administrative care a adoptat această decizie, fără posibilitatea unui control jurisdicțional al eventualei respingeri a acestei căi de atac, la inițiativa exclusivă a destinatarului deciziei menționate¹⁰.

70. În ipoteza unui răspuns afirmativ la cea de a cincea întrebare, este posibil să se considere că întrebările care intră în prima și în a doua categorie sunt de asemenea relevante, luând în considerare conținutul argumentației reclamanților din litigiile principale privind legalitatea deciziei de modificare. Aceștia din urmă arată că această decizie a fost adoptată în temeiul declarării inadmisibilității cererii lor de azil pentru motivul, contrar dreptului Uniunii, întemeiat pe conceptul de „țară de tranzit sigură” în sensul articolului 51 alineatul (2) litera f) din Legea privind dreptul de azil¹¹.

⁹ Ordonanța din 17 decembrie 2019, Di Girolamo (C-618/18, nepublicată, EU:C:2019:1090, punctul 25), și Hotărârea din 27 februarie 2014, Pohotovost (C-470/12, EU:C:2014:101, punctul 29).

¹⁰ Trebuie să se arate că întrebările preliminare au fost adresate Curții de o instanță cu ocazia, printre altele, a examinării unei acțiuni în anulare neprevăzute de dreptul intern. Această constatare nu este de natură să afecteze, în opinia noastră, admisibilitatea întrebărilor menționate, în măsura în care prima dintre acestea se referă tocmai la aspectul dacă legislația națională în cauză îndeplinea cerințele care decurg din dreptul la o cale de atac jurisdicțională efectivă astfel cum este garantat prin articolul 47 din cartă și prin articolul 13 din Directiva 2008/115, ceea ce necesită un răspuns din partea Curții în cadrul aprecierii pe fond a primei întrebări (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 ianuarie 2019, KPMG Baltics, C-639/17, EU:C:2019:31, punctul 11 și jurisprudența citată).

¹¹ Reclamanții invocă de asemenea un argument întemeiat pe refuzul readmisiei de către Republica Serbia și consecințele aferente unei astfel de luări de poziție.

71. În cadrul aprecierii a ceea ce pare a constitui o excepție de nelegalitate a dispoziției menționate anterior și a obligației corelative a autorității naționale competente de a desfășura din nou o procedură de azil, răspunsurile Curții privind problematica compatibilității motivului de inadmisibilitate sus-menționată cu dreptul Uniunii și a consecințelor unei incompatibilități în ceea ce privește desfășurarea procedurii de azil, astfel cum este evocată în prima și în a doua categorie de întrebări preliminare, pot fi luate în considerare de către instanța de trimitere.

72. Este adevărat că cererile de decizie preliminară nu sunt deloc precise în ceea ce privește dispozițiile de drept procedural maghiar aplicabile într-un astfel de context. Trebuie însă amintit că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de pertinență¹².

73. În ceea ce privește întrebările regrupate în a treia și în a patra categorie, expuse în mod alternativ, acestea urmăresc să se stabilească dacă cazarea reclamanților din litigiile principale în sectorul din zona de tranzit constituie o luare în custodie publică ce îndeplinește condițiile prevăzute de dispozițiile relevante ale Directivelor 2013/32 și 2013/33 sau ale Directivei 2008/115, după cum situația reclamanților menționați intră în domeniul de aplicare al primelor două sau al ultimei reglementări.

74. Aceste întrebări prezintă în mod evident o legătură cu soluționarea litigiilor principale, privind eventualele curențe ale autorității naționale competente în stabilirea locului de ședere pentru reclamanții din litigiile principale. În plus, considerăm că rezolvarea acestor probleme și prin aceasta chiar a litigiilor menționate implică determinarea prealabilă a statutului juridic al reclamanților din litigiile principale, astfel cum a fost expusă la punctul precedent, ceea ce conduce la constatarea pertinentei întrebărilor regrupate în prima și în a doua categorie pentru soluționarea litigiilor principale, avute în vedere sub aspectul acțiunilor în constatarea abținerii de a acționa cu care este sesizată de asemenea instanța de trimitere.

75. Rezultă că trebuie să se statueze cu privire la toate întrebările adresate¹³, începând cu a cincea dintre ele, în măsura în care răspunsul care trebuie dat la aceasta va determina competența instanței de trimitere de a soluționa acțiunea în anulare formulată împotriva deciziei de modificare a țării de destinație.

B. Cu privire la dreptul la o cale de atac efectivă împotriva deciziei de modificare a țării de returnare

76. Prin intermediul celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 13 din Directiva 2008/115 citit în lumina articolului 47 din cartă trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care, deși prevede o cale de atac împotriva deciziei autorității administrative competente privind modificarea țării de destinație indicate în decizia de returnare, încredințează aprecierea căii de atac menționate aceleiași autorități, fără posibilitatea unui control judiciar la inițiativa exclusivă a destinatarului deciziei menționate.

¹² Hotărârea din 19 septembrie 2019, Lovasné Tóth (C-34/18, EU:C:2019:764, punctul 40). Refuzul Curții de a se pronunța asupra unei cereri formulate de o instanță națională este posibil numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [Hotărârea din 20 septembrie 2018, OTP Bank și OTP Faktoring (C-51/17, EU:C:2018:750, punctul 37)].

¹³ Precizăm că numai relevanța celei de a treia întrebări litera c) poate ridica îndoieli, evocate în cadrul examinării întrebărilor regrupate în a treia categorie.

77. Trebuie amintit că, prin actul din 12 februarie 2019, autoritatea națională competentă a respins cererea de azil formulată de reclamantul de cetățenie iraniană din litigiile principale ca inadmisibilă, a ordonat îndepărtarea acestora din urmă spre Serbia sub escortă până la frontiera sârbo-maghiară și a dispus o interdicție de intrare pentru o perioadă de un an. Un act cu un conținut identic a fost adoptat la 25 aprilie 2019 în privința reclamanților de cetățenie afgană din litigiile principale. Este vorba în ambele cazuri despre un act administrativ unic și complex care combină respingerea cererii de protecție internațională cu o decizie de returnare și de îndepărtare care cuprindea și o interdicție de intrare, ceea ce este conform *a priori* cu prevederile articolului 6 alineatul (6) din Directiva 2008/115.

78. În urma refuzului readmisiei de către Republica Serbia a reclamanților din litigiile principale, cele două acte în cauză au făcut obiectul unei modificări privind țara de destinație, indicarea țării sus-menționate fiind înlocuită cu cea a Iranului sau a Afganistanului, în concordanță cu cetățenia persoanelor interesate. Măsura de îndepărtare a fost adaptată în același sens. Trebuie să se considere, în opinia noastră, că fiecare decizie de modificare constituie o nouă decizie de returnare și de îndepărtare, împotriva căreia reclamantul din litigiile principale trebuie să dispună de o cale de atac efectivă, în conformitate cu dispozițiile coroborate ale articolului 12 alineatul (1) și ale articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

79. În ipoteza în care resortisantul unei țări terțe este destinatarul unei decizii prin care i se impune o obligație de returnare, precum și o îndepărtare forțată, în speță transferul sub escortă până la frontiera sârbo-maghiară, desemnarea țării de destinație constituie un element esențial și imperativ al acestei decizii. Astfel, din perspectiva acestei indicații trebuie efectuată aprecierea respectării principiului nereturnării, care se impune statelor membre în cadrul aplicării Directivei 2008/115 în conformitate cu articolul 5 din aceasta. Având în vedere această obligație, îndepărtarea (transferul fizic în afara statului membru) nu se poate face spre o destinație nedeterminată, ci numai spre o țară de returnare stabilită. Prin modificarea țării de destinație indicate în decizia de returnare și de îndepărtare, autoritatea națională competentă a adoptat o nouă decizie care cauzează prejudicii destinatarului acesteia și trebuie, în consecință, să poată fi contestată potrivit articolului 13 din Directiva 2008/115.

80. Trebuie să se constate că această contestare este efectiv prevăzută de dreptul intern, în speță articolul 65 alineatul (3b) din Legea privind intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe, sub forma unei opoziții care trebuie formulată, în termen de 24 de ore de la notificarea deciziei de modificare, la autoritatea administrativă care este autorul acesteia, „decizia adoptată cu privire la opoziția la executare nefiind supusă căilor de atac”, potrivit termenilor articolului menționat¹⁴.

81. Această opoziție poate fi considerată o cale de atac efectivă în sensul articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115? Astfel, această dispoziție prevede că „[r]esortisantului în cauză al unei țări terțe i se acordă posibilitatea unei căi de atac efective împotriva [unei decizii de returnare adoptate în privința sa], în fața unei autorități judiciare sau administrative competente sau în fața unui organ competent alcătuit din membri imparțiali și care beneficiază de garanții de independență”.

82. Formularea dispoziției menționate anterior poate suscita unele întrebări, în sensul că este posibil să se pună problema dacă condiția de efectivitate a căii de atac este îndeplinită prin simplul fapt că decizia de returnare și/sau de îndepărtare poate fi atacată în fața autorității administrative competente, precizarea cu privire la cerința de imparțialitate și de independență raportându-se numai la membrii „organului competent”, a treia și ultima entitate prevăzută în dispoziția menționată¹⁵.

¹⁴ Această formulare, mai precis utilizarea termenului „executare”, poate lăsa impresia că decizia de modificare în cauză ține de o măsură de tip procedural, iar nu de fond.

¹⁵ Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului din 1 septembrie 2005 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală [COM(2005) 391 final] prevedea numai o cale de atac jurisdicțională.

83. O interpretare literală a articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115 în versiunea sa în limba franceză, care leagă precizarea menționată de fiecare dintre organele responsabile de soluționarea căilor de atac citate sau numai de ultimele două dintre acestea, este posibilă ca urmare a utilizării conjuncției de coordonare „sau”, care servește la legarea unor elemente cu aceeași funcție, nu în sensul unei adăugări, ci al unei alegeri. În speță, această conjuncție servește la legarea menționării a trei organe responsabile de soluționarea căilor de atac, sub o formă alternativă, având fiecare capacitatea de a soluționa căile de atac în cauză, ceea ce permite să se considere că segmentul de frază care începe cu termenul „alcătuit” se poate raporta la fiecare autoritate sau organ citat, considerat separat¹⁶.

84. Deși versiunile articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115 în limba spaniolă („ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente compuesto por miembros imparciales y con garantías de independencia”) și în limba engleză („before a competent judicial or administrative authority or a competent body composed of members who are impartial and who enjoy safeguards of independence”) se aseamănă cu cea în limba franceză, versiunile în limba estonă („pädevas kohtu- või haldusasutuses või pädevas organis, mis koosneb liikmetest, kes on erapooletud ja kelle sõltumatus on tagatud”) și în limba italiană („dinanzi ad un'autorità giudiziaria o amministrativa competente o a un organo competente composto da membri imparziali che offrono garanzia di indipendenza”) par, în schimb, să exprime o legare a cerinței de imparțialitate și de independență numai de membrii celui de al treilea organ responsabil de soluționarea căilor de atac citat. Astfel, reiese că o interpretare literală a articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115 nu poate oferi un răspuns univoc la întrebarea adresată de instanța de trimitere, amintindu-se că o versiune lingvistică divergentă nu poate să prevaleze singură împotriva celorlalte versiuni lingvistice¹⁷. Prin urmare, trebuie să se țină seama de economia generală a textului din care face parte dispoziția respectivă, precum și de finalitatea urmărită de legiuitorul Uniunii¹⁸.

85. În ceea ce privește interpretarea contextuală, trebuie să se sublinieze că Directiva 2008/115 ține seama de cele „douăzeci de orientări privind returnarea forțată”, adoptate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei și la care se face referire în considerentul (3) al acesteia. Principiul 5, intitulat „Căi de atac împotriva unei decizii de îndepărtare”, prevede la alineatul (1) că „în decizia de îndepărtare sau în procesul care conduce la adoptarea deciziei de îndepărtare, posibilitatea unei căi de atac efective în fața unei autorități sau în fața unui organ competent alcătuit din membri imparțiali și care beneficiază de garanții de independență trebuie să fie oferită persoanei în cauză”¹⁹.

86. În plus, potrivit articolului 6 alineatul (6) din Directiva 2008/115, statele membre sunt obligate să se asigure că orice decizie de returnare respectă nu numai garanțiile procedurale prevăzute în capitolul III din acest act, ci și „celelalte dispoziții pertinente ale dreptului Uniunii”, ceea ce, în opinia noastră, include în mod necesar dispozițiile cartei și în special articolul 47 din aceasta, referitor la dreptul la o cale de atac efectivă, evocat în prezentele concluzii. O astfel de obligație este prevăzută în mod explicit în cazul în care decizia de returnare este adoptată simultan cu momentul la care intervine respingerea cererii de protecție internațională în primă instanță de către autoritatea națională competentă. Această obligație trebuie să se aplice și într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, în care se adoptă, într-un act administrativ distinct și de către aceeași autoritate, o decizie de returnare de modificare²⁰.

16 O intenție a legiuitorului de a singulariza numai situația celui de al treilea organ responsabil de soluționarea căilor de atac citat ar fi determinat, în plus, adăugarea unei virgule înainte de menționarea acestuia, după cum urmează: „[...] în fața unei autorități judiciare sau administrative competente, sau în fața unui organ competent alcătuit din membri imparțiali și care beneficiază de garanții de independență”.

17 Hotărârea din 17 iulie 1997, Ferriere Nord/Comisia (C-219/95 P, EU:C:1997:375, punctul 15).

18 Hotărârea din 13 septembrie 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punctul 29 și jurisprudența citată).

19 Conform alineatului (2) al principiului 5, calea de atac trebuie să ofere garanțiile de procedură necesare și să prezinte anumite caracteristici, printre care faptul că termenul de exercitare a căii de atac nu trebuie să fie nerezonabil de scurt, termenul menționat fiind de numai 24 de ore în prezentul caz.

20 A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punctul 60).

87. În ceea ce privește interpretarea teleologică, este necesar să se arate că, potrivit articolului 79 alineatul (2) TFUE, obiectivul Directivei 2008/115, astfel cum reiese din considerentele (2) și (11) ale acesteia, este de a institui o politică eficientă de îndepărtare și de returnare, întemeiată pe standarde și 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 lor²¹.

88. În ceea ce privește cu predilecție căile de atac prevăzute la articolul 13 din Directiva 2008/115 împotriva deciziilor referitoare la returnare, caracteristicile acestora trebuie să fie determinate în conformitate cu articolul 47 din cartă, al cărui prim paragraf prevede că orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, cu respectarea condițiilor prevăzute la articolul menționat²².

89. În plus, articolul 47 al doilea paragraf din cartă prevede că orice persoană are dreptul la un proces în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale. Respectarea acestui drept presupune ca decizia unei autorități administrative care nu îndeplinește ea însăși condițiile de independență și de imparțialitate să fie supusă controlului ulterior al unui organ jurisdicțional, care trebuie să aibă în special competența de a examina toate problemele pertinente. Noțiunea de „independență”, care este inherentă activității de judecată, implică înainte de toate calitatea de terț a instanței în cauză în raport cu autoritatea care a adoptat decizia atacată²³. Această calitate lipsește în mod vădit în speță, întrucât examinarea căii de atac exercitate împotriva deciziei de modificare a țării de destinație intră în atribuțiile autorității administrative care a adoptat decizia menționată.

90. Această interpretare este susținută de explicațiile aferente articolului 47 din cartă, potrivit cărora primul paragraf al acestui articol este întemeiat pe articolul 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), care garantează dreptul de a „se adres[a] efectiv unei instanțe naționale”²⁴. Astfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, a cărei jurisprudență trebuie luată în considerare, în temeiul articolului 52 alineatul (3) din cartă, a statuat în Hotărârea Souza Ribeiro împotriva Franței²⁵ că, atunci când există un motiv care poate fi apărut potrivit căruia o expulzare riscă să aducă atingere dreptului străinului la respectarea vieții private și de familie, articolul 13 coroborat cu articolul 8 din CEDO impune ca statul să ofere persoanei în cauză o posibilitate efectivă de a contesta decizia de expulzare sau de refuz al unui permis de ședere și de a obține o examinare suficient de aprofundată și cu garanții procedurale adecvate a problemelor pertinente de către o instanță internă competentă care să ofere garanții suficiente de independență și de imparțialitate.

91. Trebuie să se arate că, potrivit indicațiilor furnizate de instanța de trimitere, o posibilitate de control jurisdicțional era, desigur, prevăzută în dreptul intern în privința deciziei autorității administrative care se pronunță cu privire la opoziția formulată împotriva deciziei de modificare a țării de destinație. Astfel, se precizează că Ministerul Public controlează legalitatea deciziilor sau a măsurilor administrative individuale definitive sau executorii adoptate de autoritățile administrative sau de alte organe nejurisdicționale însărcinate cu aplicarea dreptului, care nu au făcut obiectul unui control jurisdicțional. În cazul unei încălcări a legii care are incidență asupra fondului unei decizii administrative, un membru al Ministerului Public poate solicita autorității naționale competente în materie de poliție pentru străini să pună capăt acestei încălcări și, dacă nu se dă curs acestei solicitări, poate ataca în justiție decizia definitivă adoptată în cauză, dar nu este autorizat să reexamineze decizia autorității naționale competente în materie de poliție pentru străini.

21 A se vedea Hotărârea din 5 iunie 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punctul 38), și Hotărârea din 19 iunie 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punctul 48).

22 A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punctul 52).

23 A se vedea prin analogie Hotărârea din 13 decembrie 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punctele 39 și 40).

24 A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, punctul 51).

25 Curtea EDO, 13 decembrie 2012, CE:ECHR:2012:1213JUD002268907, § 83 și jurisprudența citată. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a arătat în această hotărâre că reclamantul a putut exercita o cale de atac în fața unei instanțe administrative „care îndeplinea condițiile de independență, de imparțialitate și de competență pentru a examina motivele întemeiate pe articolul 8” (§ 92).

92. Trebuie totuși să se sublinieze că articolul 47 din cartă, referitor la dreptul la protecție jurisdicțională efectivă, care este suficient în sine și nu trebuie să fie precizat prin dispoziții ale dreptului Uniunii sau ale dreptului național, conferă particularilor un drept care poate fi invocat ca atare²⁶. Având în vedere acest drept subiectiv recunoscut persoanei vizate, trebuie să se considere, în opinia noastră, că o reglementare națională care conferă posibilitatea inițierii controlului jurisdicțional al deciziei adoptate de o autoritate administrativă privind modificarea țării de destinație nu destinatarului acesteia, ci unui organ terț nu îndeplinește cerințele de efectivitate a căii de atac prevăzute la articolul 13 din Directiva 2008/115 citit în lumina articolului 47 din cartă.

93. În acest context, se propune să se considere, pentru respectarea aspectului univoc al modului de redactare a articolului 13 din Directiva 2008/115 cu privire la enumerarea organelor responsabile de soluționarea căilor de atac, că efectivitatea căii de atac prevăzute de această dispoziție, citită în lumina articolului 47 din cartă, este asigurată, inclusiv în ipoteza unei căi de atac exercitate în fața unui organ nejurisdicțional, cu condiția ca acesta din urmă să fie alcătuit din membri care prezintă garanții de independență și de imparțialitate²⁷.

94. Ajunși în acest stadiu al reflecțiilor noastre, considerăm că este necesar să atragem atenția Curții asupra unei dificultăți care provine din corelarea dintre soluția propusă mai sus și cea reținută în hotărârile recente referitoare la interpretarea coroborată a articolului 46 din Directiva 2013/32 și a articolului 13 din Directiva 2008/115 citite în lumina articolului 18, a articolului 19 alineatul (2), precum și a articolului 47 din cartă, pentru a determina conținutul dreptului la o cale de atac efectivă în ipoteza, pe de o parte, a unei căi de atac exercitate împotriva unei decizii de returnare, emisă imediat după respingerea cererii de protecție internațională, printr-un act administrativ distinct²⁸, și, pe de altă parte, a unui apel declarat împotriva unei hotărâri de primă instanță care confirmă o decizie prin care se respinge o cerere de protecție internațională și se impune o obligație de returnare²⁹.

95. În aceste hotărâri, Curtea apreciază că protecția jurisdicțională efectivă conferită de textele sus-menționate unui solicitant de protecție internațională împotriva unei decizii prin care se respinge cererea acestuia și i se impune o obligație de returnare include în mod necesar o cale de atac jurisdicțională³⁰, dacă este cazul, însoțită de un efect suspensiv de plin drept în ipoteza în care persoana interesată ar fi expusă riscului de tratament inuman sau contrar demnității sale, cu excluderea instituirii obligatorii a unui dublu grad de jurisdicție și a unei proceduri de apel cu efect suspensiv de plin drept.

26 Hotărârea din 29 iulie 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punctul 56).

27 În Recomandarea (UE) 2017/2338 a Comisiei din 16 noiembrie 2017 de instituire a unui manual comun în materie de returnare care să fie utilizat de autoritățile competente ale statelor membre atunci când desfășoară activități legate de returnare (JO 2017, L 339, p. 83), se menționează următoarele: „Natura organului de revizuire: în conformitate cu articolele 6 și 13 din [CEDO] și cu articolul 47 din [cartă], organul responsabil de soluționarea căilor de atac trebuie să fie, în esență, o instanță independentă și imparțială. Articolul 13 alineatul (1) din Directiva privind returnarea este strâns inspirat din orientarea 5.1 a Consiliului Europei și ar trebui să fie interpretat în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului [...]. De asemenea, în conformitate cu această jurisprudență, organul de revizuire poate fi o autoritate administrativă, cu condiția ca autoritatea respectivă să fie alcătuită din membri imparțiali, care beneficiază de garanții de independență, și ca normele naționale să prevadă posibilitatea ca decizia acestora să fie revizuită de către o autoritate judiciară, în conformitate cu standardele prevăzute la articolul 47 din [cartă] privind dreptul la o cale de atac eficientă”.

28 A se vedea Hotărârea din 19 iunie 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465).

29 A se vedea Hotărârea din 26 septembrie 2018, Belastingdienst/Toeslagen (Efectul suspensiv al apelului) (C-175/17, EU:C:2018:776), și Hotărârea din 26 septembrie 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Efectul suspensiv al apelului) (C-180/17, EU:C:2018:775).

30 Deși în Hotărârea din 19 iunie 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punctul 58), se menționează un drept la o cale de atac efectivă „în fața a cel puțin unei instanțe judecătorești”, expresie din care se poate deduce posibilitatea unei soluționări a căii de atac de către un organ nejurisdicțional, dar în mod necesar sub controlul unei instanțe judecătorești, Curtea arată în Hotărârea din 26 septembrie 2018, Belastingdienst/Toeslagen (Efectul suspensiv al apelului) (C-175/17, EU:C:2018:776, punctul 37), și în Hotărârea din 26 septembrie 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Efectul suspensiv al apelului) (C-180/17, EU:C:2018:775, punctul 33), că protecția jurisdicțională efectivă „se limitează la existența unei căi de atac jurisdicționale”, fără alte precizări.

96. Din această jurisprudență rezultă că „este necesar numai să existe o cale de atac în fața unei instanțe judecătorești”, care este de natură să îndeplinească cerința de efectivitate a căii de atac consacrate la articolul 47 din cartă, ceea ce suscită, în opinia noastră, dificultăți de conciliere cu formularea articolului 13 din Directiva 2008/115, explicită cel puțin cu privire la desemnarea unei autorități administrative sau a unui organ competent ca organ responsabil de soluționarea căilor de atac, și întrebări, în aceste circumstanțe, cu privire la validitatea însăși a acestei dispoziții de drept derivat.

97. În aceste împrejurări, considerăm că este posibilă o conciliere a celor două abordări prin simpla adăugare a unei precizări la jurisprudența recentă a Curții, evocată anterior, indicându-se că protecția conferită la articolul 13 din Directiva 2008/115, citit în lumina articolului 47 din cartă, unui solicitant de protecție internațională împotriva unei decizii prin care i se respinge cererea și i se impune, în același act administrativ sau ulterior, într-un act administrativ distinct, o obligație de returnare include cel puțin o cale de atac jurisdicțională, în ipoteza în care autoritatea administrativă sau organul competent chemat în dreptul intern să soluționeze calea de atac menționată nu ar fi alcătuit din membri imparțiali și care beneficiază de garanții de independență³¹.

98. Din cele ce precedă rezultă că articolul 13 din Directiva 2008/115 citit în lumina articolului 47 din cartă trebuie interpretat în sensul că impune statelor membre obligația de a prevedea o cale de atac împotriva deciziei de modificare a țării de destinație indicate într-o decizie de returnare cel puțin în fața unei instanțe judecătorești în cazul în care autoritatea administrativă sau organul competent chemat să soluționeze calea de atac menționată nu ar fi alcătuit din membri imparțiali și care beneficiază de garanții de independență.

99. Va reveni instanței de trimitere, responsabilă de aplicarea, în cadrul competenței sale, a dispozițiilor dreptului Uniunii și de asigurarea efectului deplin al acestuia, sarcina de a verifica dacă legislația națională în discuție în litigiul principal poate fi interpretată în conformitate cu aceste cerințe ale dreptului Uniunii sau de a înlătura aplicabilitatea oricărei dispoziții a Legii privind intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe, printre care articolul 65 alineatul (3b), contrară rezultatului Directivei 2008/115, examinând calea de atac exercitată de reclamantii din litigiile principale.

C. Cu privire la motivul de inadmisibilitate întemeiat pe țara de tranzit sigură

100. Este cert că cererile de protecție internațională formulate de toți reclamantii din litigiile principale au fost declarate inadmisibile de către autoritatea națională competentă în temeiul articolului 51 alineatul (2) litera f) din Legea privind dreptul de azil, intrat în vigoare la 1 iulie 2018, care are următorul cuprins:

„Cererea este inadmisibilă în cazul în care [...] solicitantul a ajuns în Ungaria printr-o țară în care nu este expus unor persecuții, în sensul articolului 6 alineatul (1), sau unui risc de vătămări grave, în sensul articolului 12 alineatul (1), ori în care este garantat un nivel de protecție adecvat.”

³¹ Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului din 2 septembrie 2018 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală [COM(2018) 634 final], încă pendinte, prevede la articolul 16, referitor la căile de atac, că resortisantului în cauză al unei țări terțe i se acordă posibilitatea unei căi de atac efective împotriva deciziilor referitoare la returnare în fața unei autorități judiciare competente, resortisantului menționat acordându-i-se dreptul la o cale de atac înaintea unui singur grad de jurisdicție împotriva deciziei de returnare atunci când decizia respectivă se bazează pe o decizie de respingere a cererii de protecție internațională care a făcut obiectul unui control judiciar efectiv în conformitate cu norma de drept derivat care reglementează cererea menționată. Prin urmare, nu se menționează o autoritate administrativă sau un organ competent, alcătuit din membri imparțiali și care beneficiază de garanții de independență, ca organ responsabil de soluționarea căilor de atac.

101. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită pronunțarea cu privire la compatibilitatea acestei dispoziții cu dreptul Uniunii, întrebare deja adresată Curții de o altă instanță maghiară, în cadrul cauzei LH (Tompá) (C-564/18), notându-se că, în observațiile sale referitoare la prezenta cauză, guvernul maghiar arată că dorește numai să confirme punctul său de vedere exprimat în cauza sus-menționată.

102. În Hotărârea din 19 martie 2020, urmând Concluziile avocatului general Bobek³², Curtea a declarat că articolul 33 din Directiva 2013/32 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale, în speță articolul 51 alineatul (2) litera f) din Legea privind dreptul de azil, care permite respingerea ca inadmisibilă a unei cereri de protecție internațională pentru motivul că solicitantul a ajuns pe teritoriul statului membru în cauză dintr-un stat în care nu este expus unor persecuții sau unui risc de vătămări grave ori în care este garantat un nivel de protecție adecvat. După ce a amintit că lista motivelor de inadmisibilitate enunțate la articolul 33 alineatul (2) din Directiva 2013/32 este exhaustivă, Curtea a arătat că nu se poate considera că reglementarea națională menționată anterior pune în aplicare unul dintre motivele respective. Această concluzie se impune și în cadrul prezentei cauze.

D. Cu privire la statutul juridic al reclamantilor

1. Cu privire la conținutul celei de a doua întrebări preliminare

103. A doua întrebare adresată de instanța de trimitere urmărește în esență să se determine soarta procedurală a reclamantilor din litigiile principale avându-se în vedere o situație caracterizată prin respingerea cererilor de protecție internațională în temeiul motivului de inadmisibilitate întemeiat pe „țara de tranzit sigură” și prin refuzul subsecvent al autorităților competente din țara menționată de a readmite acești reclamanti pe teritoriul său.

104. Instanța de trimitere urmărește să afle dacă, în acest context și în conformitate cu articolul 6 și cu articolul 38 alineatul (4) din Directiva 2013/32 citite în lumina articolului 18 din cartă, autoritatea națională competentă este supusă unei obligații de a desfășura o procedură de azil [a doua întrebare litera a)] și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă această obligație înseamnă că autoritatea menționată este obligată numai să asigure reclamantilor din litigiile principale posibilitatea de a formula o nouă cerere de azil, neputând fi considerată o cerere ulterioară, sau să inițieze din oficiu o nouă procedură de azil [a doua întrebare litera b)] și dacă, în acest cadru, ea poate aplica alte motive de inadmisibilitate sau trebuie să aprecieze temeinicia cererii de protecție internațională [a doua întrebare litera c)]. Curtea este invitată de asemenea să precizeze regimul juridic al cerinței de readmisie sau de admisie de către țara terță în cauză, menționată la articolele 35 și 38 din Directiva 2013/32 [a doua întrebare litera d)].

105. Având în vedere modul de redactare a întrebărilor preliminare prezentate mai sus și în special articolele din Directiva 2013/32 menționate în acestea, citite în lumina explicațiilor instanței de trimitere aferente acestor întrebări, considerăm că acestea din urmă nu țin de o întrebare adresată Curții cu privire la consecințele unei eventuale anulări a deciziei de modificare a țării de destinație, după recunoașterea temeiniciei excepției de nelegalitate menționate anterior. Cu alte cuvinte, în opinia noastră, Curtea este invitată numai să precizeze efectele refuzului readmisiei reclamantilor din litigiile principale de către autoritățile sârbe asupra sorții procedurale a cererii lor de protecție internațională, luând în considerare dispozițiile relevante ale Directivei 2013/32, independent de constatarea unei nelegalități a motivului de inadmisibilitate care figurează la articolul 51 alineatul (2) litera f) din Legea privind dreptul de azil și de consecințele aferente.

³² Hotărârea LH (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218) și Concluziile prezentate în cauza LH (Tompá) (C-564/18, EU:C:2019:1056).

106. Arătăm că, în observațiile sale, guvernul maghiar se limitează să afirme că un eșec al îndepărtării din cauza refuzului readmisiei de către țara terță în cauză nu poate da naștere unei obligații de a desfășura o procedură de azil, închisă definitiv în urma deciziei jurisdicționale naționale care confirmă inadmisibilitatea cererilor de protecție internațională. Această simplă afirmație nu are alt obiect, în opinia noastră, decât eludarea dezbaterii juridice cu privire la consecințele refuzului readmisiei, care nu poate, prin definiție, să intervină decât după o solicitare expresă în acest sens, odată rămasă definitivă declararea inadmisibilității cererilor de protecție internațională³³.

2. Cu privire la consecințele refuzului readmisiei reclamanților din litigiile principale de către Republica Serbia

107. Observăm că, astfel cum se constată în decizia de trimitere, cerința de readmisie sau de admisie figurează la articolele 35 și 38 din Directiva 2013/32. Pe baza unui raționament prin analogie cu această din urmă dispoziție, instanța de trimitere afirmă că refuzul readmisiei de către Republica Serbia ar trebui să restabilească obligația autorității maghiare competente de a desfășura o procedură de examinare a cererii de protecție internațională.

108. Pentru a verifica dacă acesta poate fi cazul, trebuie formulate câteva considerații introductive în legătură cu contextul în care se înscrie cerința de readmisie, începând cu locul și cu conținutul articolelor 35 și 38 din Directiva 2013/32.

109. Incluse în secțiunea III din capitolul III din Directiva 2013/32 („Proceduri în primă instanță”), aceste dispoziții definesc conceptele de „primă țară de azil” și de „țară terță sigură” în vederea aplicării motivelor de inadmisibilitate a cererii de protecție internațională prevăzute la articolul 33 alineatul (2) literele (b) și (c) din această directivă.

110. Articolul 35 din Directiva 2013/32 stabilește că motivul privind „prima țară de azil” se aplică în cazul în care solicitantul a fost deja recunoscut ca refugiat în țara respectivă și încă se poate prevala de protecția respectivă sau în cazul în care beneficiază în acea țară, cu alt titlu, de o protecție suficientă, inclusiv de principiul nereturnării, cu condiția să fie readmis în țara respectivă. Articolul 38 din Directiva 2013/32 prevede că motivul privind „țara terță sigură” se aplică, în esență, în cazul în care statele membre pot presupune în mod rezonabil că solicitantul, ca urmare a unei legături suficiente cu o țară terță astfel cum este definită de legislația internă, va cere protecție în respectiva țară terță, înțelegându-se că solicitantul trebuie să fie în siguranță în respectiva țară terță. În ipoteza în care „țara terță sigură” nu permite solicitantului să intre pe teritoriul său, statele membre se asigură că are acces la o nouă procedură de examinare a cererii sale de protecție internațională.

111. Astfel, cerința unei readmisii dovedite este una dintre condițiile cumulative de adoptare a unei decizii întemeiate pe motivul privind „prima țară de azil”, în timp ce admisia sau readmisia de către „țara terță sigură” trebuie verificată doar la momentul executării în cazul unei decizii întemeiate pe motivul omonim, ceea ce arată termenii univoci ai considerentelor (43) și (44) ale Directivei 2013/32. În orice caz, apreciem că această cerință de admisie sau de readmisie are un rol esențial în realizarea funcției atât a motivului privind „prima țară de azil”, cât și a celui privind „țara terță sigură”.

112. Astfel, conceptele de „primă țară de azil” și de „țară terță sigură” au funcția, în opinia noastră, de a permite autorităților statelor membre care au primit o cerere de protecție internațională să transfere responsabilitatea examinării necesităților de protecție internațională unei alte țări. Or, considerăm că obligația corelativă care revine autorităților competente din această țară de a examina această cerere

³³ În măsura în care argumentația guvernului maghiar poate fi înțeleasă ca invocare a unei inadmisibilități, pentru lipsă de relevanță, a întrebărilor preliminare regrupate în a doua categorie, trebuie amintit că instanța de trimitere este sesizată cu o acțiune care vizează constatarea unei carențe a autorității naționale competente în stabilirea locului de ședere al reclamanților din litigiile principale, litigiu care implică determinarea prealabilă a statutului juridic al acestor reclamanți, care constituie obiectul întrebărilor preliminare menționate.

pe fond are drept corolar nașterea în beneficiul persoanelor în cauză a unui drept subiectiv ca cererea lor de protecție internațională să fie examinată pe fond în cursul procedurii aferente acesteia. Cu alte cuvinte, acest drept presupune ca o examinare pe fond a cererii „să aibă loc, să fi avut loc sau să poată avea loc undeva”³⁴.

113. Tocmai necesitatea de a asigura ca acest drept să fie respectat justifică, în opinia noastră, includerea în articolele 35 și 38 din Directiva 2013/32 a cerinței ca solicitantul să fie readmis pe teritoriul „primei țări de azil” sau să poată intra în „țara terță sigură”. Or, considerăm, asemenea instanței de trimitere, că, întrucât conceptul de „țară de tranzit sigură” se apropie, deși nu poate fi calificat drept echivalent, de cel de „țară terță sigură”³⁵, efectele juridice ale refuzului readmisiei reclamanților din litigiile principale de către autoritățile sârbe trebuie considerate ca fiind prevăzute la articolul 38 din Directiva 2013/32.

114. În ceea ce privește o identificare exactă a acestor efecte, arătăm că, contrar articolului 35 din această directivă, lipsa unei certitudini cu privire la readmisie nu împiedică aplicarea motivului de inadmisibilitate care figurează în acesta, astfel cum demonstrează modul de redactare a considerentului (44) al directivei menționate și în special utilizarea expresiei referitoare la existența unor „motive să se considere că solicitantul va fi admis sau readmis” în țara terță sigură³⁶. Cu toate acestea, dacă, odată ce motivul de inadmisibilitate privind „țara terță sigură” a fost aplicat, autoritățile competente din această țară refuză să lase solicitantul să intre pe teritoriul lor, articolul 38 alineatul (4) din Directiva 2013/32 pune în sarcina autorităților competente ale statului membru în care a fost formulată cererea obligația de a garanta posibilitatea inițierii unei noi proceduri de examinare a cererii de protecție internațională.

115. Prin urmare, apreciem că autoritatea responsabilă în materie de azil este obligată în speță să se conformeze unei obligații cu un conținut identic cu cea prevăzută de această dispoziție.

116. În ceea ce privește problema dacă o astfel de obligație implică faptul că autoritățile naționale competente sunt obligate să garanteze solicitantului numai posibilitatea de a formula o nouă cerere sau să reia procedura din oficiu, considerăm că o interpretare literală a articolului 38 alineatul (4) din Directiva 2013/32 nu permite să se ajungă la un răspuns univoc. Astfel, deși versiunea în limba franceză ar putea lăsa impresia că inițierea unei proceduri este condiționată de formularea unei noi cereri de către persoana în cauză („les États membres veillent à ce que cette personne puisse engager une procédure [...]”), versiunile în limba spaniolă („los Estados miembros garantizarán que tendrá acceso a un procedimiento [...]”), în limba estonă („tagavad liikmesriigid juurdepääsu menetlusele vastavalt [...]”), în limba engleză („Member States shall ensure that access to a procedure is given [...]”) și în limba portugheză („os Estados-Membros asseguram o acesso a uma procedimento [...]”) ar putea, în schimb, să fie înțelese în sensul că revine autorităților naționale competente sarcina de a relua examinarea cererilor de protecție internațională în discuție.

34 Bodart, S., „Article 18. Droit d’asile”, în Picod, F., și Van Drooghenbroeck, S. (ed.), *Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Commentaire article par article*, Bruylant, 2020, p. 499.

35 Observăm în această privință că din decizia de trimitere rezultă că acțiunile formulate de reclamanții din litigiile principale împotriva deciziilor de respingere a cererilor lor de azil au fost respinse de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Budapesta-Capitală) în temeiul constatării că motivul privind „țara de tranzit sigură” nu era incompatibil cu Directiva 2013/32 întrucât putea fi încadrat în motivul privind „țara terță sigură”.

36 A se vedea Propunerea de directivă a Consiliului din 20 septembrie 2000 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat [COM(2000) 578 final] (JO 2001, C 262 E, p. 231), comentariul cu privire la articolul 22, potrivit căruia: „Chiar dacă prezenta propunere nu impune ca o (re)admisie explicită a solicitantului în discuție să fie certă, orice examinare privind aplicarea principiului țării terțe sigure ar trebui să ia în considerare modul în care autoritățile țării terțe în cauză vor reacționa la sosirea solicitantului. Ar reveni fiecărui stat membru sarcina de a aprecia în mod individual situația pe baza tuturor elementelor de probă relevante privind între altele experiențele trecute, informațiile comunicate de HCR [Înaltul Reprezentant al Națiunilor Unite pentru Refugiați] și de alte state, precum și existența unor acorduri de readmisie” (sublinierea noastră). În această privință, a se vedea de asemenea HCR, „Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries”, aprilie 2018 (disponibil la adresa <http://bit.ly/2ON4D0I>), în care se precizează în mod clar că „[p]rior to transfer, it is important, keeping with relevant international standard, individually to assess whether the third state will: (re)admit the person [...]” [„înainte de transfer, este important să se examineze în mod individual, în conformitate cu normele internaționale pertinente, dacă țara terță: va (re)admita persoana în cauză”] (traducere liberă).

117. Or, potrivit jurisprudenței constante a Curții, în cazul în care o interpretare literală nu permite să se tragă nicio concluzie clară, conținutul dispoziției în cauză trebuie determinat prin intermediul unei abordări sistematice și teleologice.

118. În ceea ce privește contextul în care se înscrie articolul 38 alineatul (4) din Directiva 2013/32, nu vedem cum prima interpretare avută în vedere mai sus, întemeiată pe premisa potrivit căreia o persoană își pierde calitatea de solicitant de protecție internațională de îndată ce cererea sa a fost respinsă ca inadmisibilă, ar putea fi considerată ca fiind compatibilă cu definiția însăși a „solicitantului”, astfel cum este consacrată la articolul 2 litera (c) din Directiva 2013/32. Astfel, această dispoziție caracterizează solicitantul ca „un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a depus o cerere de protecție internațională cu privire la care nu a fost adoptată încă o *decizie finală*”³⁷, noțiunea de „decizie finală” trebuind să fie înțeleasă, în conformitate cu articolul 2 litera (e) din aceeași directivă, în sensul că se referă la „o decizie de acordare sau nu a statutului de refugiat sau de protecție subsidiară resortisantului unei țări terțe sau apatridului în temeiul [Directivei 2011/95]”. Rezultă că un migrant nu își pierde calitatea de solicitant de protecție internațională decât la momentul adoptării unei decizii prin care se exclude recunoașterea statutului de refugiat sau de persoană care necesită o protecție subsidiară sau, cu alte cuvinte, a unei decizii prin care se respinge cererea *pe fond*³⁸. În măsura în care deciziile de respingere a cererilor formulate de reclamantii din litigiile principale sunt, în schimb, decizii de *inadmisibilitate*, iar nu decizii privind fondul cererii, acestea nu au ca efect determinarea pierderii calității de solicitanți de azil a acestor reclamantii.

119. De asemenea, considerăm că prima interpretare avută în vedere nu se poate concilia cu finalitatea cerinței de admisie sau de readmisie, astfel cum am caracterizat-o la punctul 112 din prezentele concluzii, și anume cea de a garanta ca responsabilitatea examinării necesităților de protecție internațională să fie transferată efectiv autorităților competente din altă țară și astfel de a asigura respectarea dreptului subiectiv al persoanelor în cauză ca cererea lor să fie examinată pe fond în cursul procedurii aferente acesteia. Astfel, dacă o asemenea interpretare ar fi validată de Curte, procedura de examinare a oricărei cereri de protecție internațională ar fi închisă, în cazul refuzului admisiei sau al readmisiei, fără ca temeinicia cererii formulate inițial să fi făcut obiectul unei aprecieri a autorității naționale competente.

120. Considerăm că o abordare teleologică a dispoziției în cauză pledează de asemenea pentru ca prima interpretare să fie respinsă. Astfel, în măsura în care ar implica o inițiere *ex nihilo* a procedurii de protecție internațională, apreciem că această interpretare nu este în concordanță cu cerința ca cererile de protecție internațională să fie soluționate rapid, cerință care rezultă în mod expres din considerentul (18) al Directivei 2013/32 („[e]ste atât în interesul statelor membre, cât și al solicitanților de protecție internațională să se ia o decizie cât de repede posibil cu privire la cererile de protecție internațională [...]”)³⁹ și care stă de asemenea la baza unui număr considerabil de alte dispoziții ale acesteia. Observăm în această privință că până și dispozițiile care nu impun autorităților

³⁷ Sublinierea noastră.

³⁸ În această privință, observăm că Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2016 de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE [COM(2016) 467 final] („Propunerea unui nou regulament privind procedurile”) sugerează, în plus față de schimbarea denumirii („decizie finală”), să se aducă o modificare primordială definiției „deciziei finale” [articolul 4 alineatul (2) litera (d)]. Astfel, o asemenea noțiune ar trebui să includă, potrivit acestei propuneri, „o decizie de a acorda sau nu unui resortisant al unei țări terțe sau unui apatrid statutul de refugiat sau statutul conferit prin protecție subsidiară [...], inclusiv o decizie de respingere a unei cereri ca inadmisibilă” (sublinierea noastră). Modificarea propusă atestă, în opinia noastră, că acest tip de decizie nu intră în domeniul de aplicare al noțiunii menționate sub imperiul Directivei 2013/32.

³⁹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iulie 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punctul 53), în care Curtea a justificat limitele pe care le implica interpretarea sa pentru autonomia procedurală a statelor membre, atunci când este vorba despre adoptarea unei noi decizii referitoare la o cerere de protecție internațională după anularea deciziei administrative inițiale de respingere a unei asemenea cereri, în special prin necesitatea de a favoriza obiectivul urmărit de Directiva 2013/32, care constă în a asigura luarea unei decizii „cât de repede posibil” cu privire la cereri de această natură.

naționale competente termene stricte pentru îndeplinirea actelor procedurale prevăd în general că acestea din urmă trebuie realizate „cât mai repede posibil”. Un exemplu concludent este articolul 31 alineatul (2) din Directiva 2013/32, potrivit căruia „[s]tatele membre se asigură că procedura de examinare se încheie cât mai repede posibil”.

121. În sfârșit, considerăm că obligarea autorității naționale competente să reia examinarea cererii inițiale ar putea garanta o mai bună eficacitate a procedurilor naționale, în ceea ce privește aplicarea motivului de inadmisibilitate întemeiat pe „țara terță sigură”. Această obligație ar fi de natură să responsabilizeze mai mult această autoritate în cadrul acestei aplicări, printr-o apreciere riguroasă a existenței unor motive pentru a considera că solicitantul va fi admis sau readmis în țara terță în discuție. Apreciem că este semnificativ în această privință faptul că Curtea a precizat recent, în Hotărârea Ibrahim și alții, că, în cazul în care un stat membru care a acordat protecția subsidiară refuză sistematic, fără o examinare reală, să acorde statutul de refugiat solicitanților care îndeplinesc totuși condițiile necesare pentru a pretinde acest statut, iar acești solicitanți introduc ulterior o nouă cerere de azil într-un alt stat membru, acesta din urmă poate respinge cererea în temeiul articolului 33 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2013/32, dar *primului stat membru îi revine sarcina de a relua procedura* privind obținerea statutului de refugiat⁴⁰.

122. Prin urmare, am avea tendința de a privilegia o interpretare a articolului 38 alineatul (4) din Directiva 2013/32 potrivit căreia, în cazul refuzului admisiei sau al readmisiei, autoritățile naționale competente sunt obligate să reia dosarul referitor la cererea de protecție internațională formulată deja de persoana în cauză⁴¹. Astfel, această cerere ar trebui considerată ca fiind deja depusă în sensul articolului 6 din directiva menționată, iar principiile și garanțiile care figurează în capitolul II din aceasta ar trebui să i se aplice.

123. În această privință, precizăm că, în ceea ce privește o nouă examinare a cererii, decizia autorității naționale competente se va putea întemeia din nou pe un motiv de inadmisibilitate, cu condiția să nu fie cel care decurge din articolul 51 alineatul (2) litera f) din Legea privind dreptul de azil, contrar dreptului Uniunii. Această precizare nu este în mod evident în contradicție cu finalitatea obligației de admisie sau de readmisie care figurează la articolul 38 alineatul (4) din Directiva 2013/32, din moment ce o eventuală nouă decizie întemeiată pe un alt motiv de inadmisibilitate enumerat în lista care figurează la articolul 33 alineatul (2) din aceeași directivă, inclusiv cel prevăzut la litera (b), nu ar avea ca efect excluderea unei examinări pe fond a cererii formulate de reclamantii din litigiile principale, doar amânată în acest caz și deja efectuată, prin ipoteză, în celelalte cazuri.

124. În orice caz, chiar dacă Curtea ar aprecia în hotărârea pe care urmează să o pronunțe că aplicarea articolului 38 alineatul (4) din Directiva 2013/32 trebuie să conducă la formularea unei noi cereri de protecție internațională de către persoanele în cauză, această cerere nu ar putea fi calificată drept „cerere ulterioară”, în sensul articolului 2 litera (q) din Directiva 2013/32, cu consecința unei posibile declarări a inadmisibilității acesteia în temeiul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din această directivă⁴². Astfel, din definiția „cererii ulterioare”, prevăzută la articolul 2 litera (q) din Directiva 2013/32, reiese că motivul de inadmisibilitate întemeiat pe acest concept se aplică numai dacă prima cerere formulată a făcut obiectul unei „decizii finale”⁴³, această din urmă noțiune fiind, astfel cum am

40 Hotărârea din 19 martie 2019 (C-297/17, C-318/17, C-319/17 și C-438/17, EU:C:2019:219, punctul 100).

41 De altfel, în acest mod pare să îl fi înțeles legiuitorul maghiar atunci când a prevăzut, la articolul 51/A din Legea privind dreptul de azil, o dispoziție potrivit căreia „[d]acă [...] țara terță sigură [refuză] preluarea [...] solicitantului, autoritatea competentă în materie de azil își retrage decizia și desfășoară procedura de azil”. Se precizează că acest lucru nu exclude posibilitatea persoanei în cauză de a-și retrage în mod explicit sau implicit cererea, în conformitate cu articolele 27 și 28 din Directiva 2013/32, înainte de reluarea procedurii administrative.

42 Din dezbaterile desfășurate în cursul ședinței rezultă că unul dintre reclamantii din litigiile principale a formulat o nouă cerere de protecție internațională, care a fost calificată de autoritatea națională competentă drept „cerere ulterioară” și a fost respinsă ca inadmisibilă.

43 Articolul 2 litera (q) definește „cererea ulterioară” după cum urmează: „o cerere suplimentară de protecție internațională depusă după adoptarea unei decizii finale privind cererea anterioară, inclusiv cazurile în care solicitantul și-a retras în mod explicit cererea și cazurile în care autoritatea decizională a respins o cerere în urma retragerii implicite a acesteia în conformitate cu articolul 28 alineatul (1)”.

observat deja mai sus, sinonimă cu „decizie pe fond”. În cazul în care prima cerere a fost respinsă, precum în speță, printr-o decizie de inadmisibilitate, noua cerere, formulată în conformitate cu articolul 38 alineatul (4) din Directiva 2013/32, nu va putea fi calificată drept „cerere ulterioară” în vederea aplicării motivului de inadmisibilitate menționat.

125. Această concluzie este susținută în special de modul de redactare a articolului 40 alineatul (2) din Directiva 2013/32, potrivit căruia, în scopul pronunțării cu privire la admisibilitatea unei „cereri ulterioare” în temeiul articolului 33 alineatul (2) litera (d) din această directivă, autoritatea națională competentă trebuie, în cadrul unei examinări preliminare, să verifice dacă au apărut sau au fost prezentate de către solicitant elemente sau date noi „care se referă la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei [2011/95]”. Această formulare lasă să se înțeleagă că, pentru ca o astfel de calificare să se justifice, cererea inițială formulată de persoanele în cauză trebuie să fi fost deja examinată și respinsă pe fond⁴⁴.

126. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare preliminară că articolul 38 alineatul (4) din Directiva 2013/32 trebuie interpretat în sensul că, într-o situație în care cererea de protecție internațională a fost respinsă în temeiul motivului de inadmisibilitate întemeiat pe „țara de tranzit sigură” și aceasta din urmă refuză să lase solicitantii să intre pe teritoriul său, autoritatea națională competentă este obligată, independent de nelegalitatea acestui motiv și de consecințele aferente, să reia din oficiu procedura de examinare a cererii de azil și poate, în acest cadru, să aplice unul dintre motivele de inadmisibilitate prevăzute la articolul 33 alineatul (2) din Directiva 2013/32.

127. În plus, în condițiile în care existența unei readmisii dovedite este una dintre condițiile cumulative de adoptare a unei decizii întemeiate pe motivul privind „prima țară de azil”, care figurează la articolul 33 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2013/32, admisia sau readmisia de către „țara terță sigură” nu trebuie verificată decât la momentul executării unei decizii întemeiate pe motivul omonim, care figurează la articolul 33 alineatul (2) litera (c) din aceeași directivă.

E. Cu privire la detenție

128. Întrucât analiza celei de a doua categorii de întrebări preliminare a condus la concluzia că reclamantii din litigiile principale trebuiau considerați solicitanți de protecție internațională, care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2013/32, este necesar să se efectueze o examinare a celei de a treia categorii de întrebări preliminare, care privesc, toate, problematica detenției și prin intermediul căroră, în ceea ce privește primele patru dintre acestea, instanța de trimitere solicită în esență Curții să se pronunțe cu privire la compatibilitatea reglementării naționale în discuție în litigiile principale cu articolul 26 citit în lumina articolului 52 alineatul (3) din cartă și cu articolul 43 din Directiva 2013/32,

⁴⁴ A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, punctul 46), în care Curtea declară că, „în cazul în care un solicitant de azil depune o cerere de azil ulterioară fără a aduce noi probe sau argumente, ar fi disproporționat ca statele membre să fie obligate să desfășoare o nouă procedură *completă de examinare*” (sublinierea noastră). A se vedea de asemenea HCR, „UNCHR Comments on the European Commission’s Proposal for an Asylum Procedure Regulation”, aprilie 2019, referitor la propunerea unui nou regulament privind procedurile (disponibil la adresa <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>), în care se precizează următoarele: „În UNHCR’s view, treating an application as a subsequent application is justified only if the previous claim was considered fully on the merits, involving all the appropriate procedural safeguards” („În opinia HCR, considerarea unei cereri ca fiind o cerere ulterioară nu se justifică decât dacă cererea anterioară a făcut obiectul unei examinări complete pe fond care să fi implicat aplicarea tuturor garanțiilor procedurale adecvate”) (traducere liberă).

precum și cu articolele 8 și 9 din Directiva 2013/33, în măsura în care reglementarea menționată permite o detenție ilegală a unui solicitant de protecție internațională⁴⁵. Or, din observațiile guvernului maghiar rezultă în mod clar că acesta din urmă contestă aplicabilitatea în speță a articolului 43 din Directiva 2013/32, ceea ce trebuie în mod necesar să se verifice cu titlu introductiv.

1. Cu privire la aplicabilitatea articolului 43 din Directiva 2013/32

129. După ce subliniază în mod corect că multe cereri de protecție internațională se fac la frontieră sau într-o zonă de tranzit a unui stat membru înainte de adoptarea unei decizii cu privire la intrarea solicitantului, considerentul (38) al Directivei 2013/32 enunță că statele membre ar trebui să aibă posibilitatea de a prevedea, în circumstanțe bine definite, proceduri de examinare a admisibilității sau a fondului care să permită luarea unei decizii referitoare la asemenea cereri chiar în acele locuri.

130. Tocmai acesta este obiectul articolului 43 din Directiva 2013/32, care dă posibilitatea statelor membre de a prevedea proceduri, care trebuie să respecte principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II din această directivă, care să le permită să adopte o decizie la frontieră sau în zonele de tranzit cu privire la:

- admisibilitatea unei cereri depuse, în temeiul articolului 33 din directiva menționată, în aceste locuri și/sau
- fondul unei cereri într-o procedură în temeiul articolului 31 alineatul (8) din Directiva 2013/32.

131. În mod vădit preocupat de soarta solicitanților de protecție internațională cazați în instalații la frontieră sau în zonele de tranzit, din nefericire, în condiții caracterizate prea des printr-o mare precaritate, legiuitorul Uniunii a stabilit, la articolul 43 alineatul (2) din Directiva 2013/32, un termen scurt, de patru săptămâni, pentru luarea deciziei statelor membre cu privire la admisibilitatea sau la fondul cererii de protecție internațională și a determinat consecințele nerespectării unui astfel de termen, și anume permisiunea pentru acești solicitanți de a intra pe teritoriul statului membru în cauză pentru ca cererea lor de azil să fie soluționată în conformitate cu celelalte dispoziții ale directivei.

132. Guvernul maghiar arată că procedura de examinare a cererilor de protecție internațională formulate de reclamanții din litigiile principale nu este o procedură la frontieră în sensul articolului 43 din Directiva 2013/32, care este, așadar, lipsit de relevanță în speță, și este supusă normelor privind procedura de azil generală în temeiul Directivei 2013/32, singura diferență fiind că aceasta s-a desfășurat într-o zonă de tranzit situată de-a lungul frontierei și care a fost desemnată ca loc de reședință pentru perioada corespunzătoare.

133. Este cert că reclamanților din litigiile principale li s-au aplicat normele dreptului maghiar ulterioare intrării în vigoare a Legii nr. XX din anul 2017, care a introdus în Legea privind dreptul de azil modificări importante, în special proceduri derogatorii speciale în cazul unei situații de criză generate de o imigrare masivă. Astfel, articolul 80/I litera i) din Legea privind dreptul de azil, precum și articolul 15/A alineatul (2a) din Legea privind frontierele statului înlătură aplicarea dispozițiilor interne care autorizează intrarea pe teritoriul maghiar a unui solicitant de azil care se află într-o zonă de tranzit în cazul în care au trecut patru săptămâni de la formularea cererii sale și care obligă autoritatea națională competentă în materie de azil să desfășoare o procedură în conformitate cu normele generale.

⁴⁵ Deși formularea întrebării adresate de instanța de trimitere invită Curtea să se pronunțe asupra compatibilității dintre o dispoziție de drept național și dreptul Uniunii, ceea ce nu intră în competența sa în cadrul procedurii preliminare, dintr-o jurisprudență constantă reiese că este de competența Curții, într-o astfel de situație, să furnizeze instanței de trimitere elementele de interpretare a dreptului Uniunii care îi vor permite să aprecieze compatibilitatea unei norme de drept intern cu dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 mai 2014, *Almos Agrárkülkereskedelmi*, C-337/13, EU:C:2014:328, punctul 18).

134. Simpla invocare a caracterului specific al dreptului național în cauză, care prevede aplicarea normelor de procedură denumite „generale” din Directiva 2013/32 unor cereri de protecție internațională formulate de migranți primiți în structurile situate de-a lungul frontierei, este lipsită de relevanță. Aplicabilitatea articolului 43 din Directiva 2013/32 nu poate, în opinia noastră, să fie contestată în mod util prin intermediul unei argumentații de natură specioasă și în mod deliberat echivocă.

135. Trebuie să se sublinieze că legiuitorul Uniunii a oferit statelor membre posibilitatea de a cantona populația solicitanților de protecție internațională la frontierele lor și de a soluționa în acel loc, într-un termen scurt, cererile formulate, fără restricții în ceea ce privește analiza admisibilității, dar în cadrul unei competențe limitate, și anume în ipotezele enumerate la articolul 31 alineatul (8) din Directiva 2013/32, în ceea ce privește aprecierea pe fond a cererii. Astfel, articolul 43 din această directivă definește un regim juridic care formează un tot indisociabil și autorizează statele membre să recurgă la proceduri la frontieră numai dacă respectă condițiile și garanțiile prevăzute în aceasta, ceea ce contrazice interpretarea guvernului maghiar privind un regim „à la carte”, care i-ar permite să desfășoare în mod substanțial astfel de proceduri depășind cadrul acestora.

136. În speță, trebuie să ne concentrăm asupra realității procedurii desfășurate de autoritățile naționale competente și mai precis asupra teritorialității acesteia, care constituie elementul fundamental pentru a determina calificarea sa în raport cu articolul 43 din Directiva 2013/32. În această privință, este cert că:

- cererile de protecție internațională ale reclamanților din litigiile principale au fost formulate în zona de tranzit Röske, în temeiul articolului 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, care prevede că orice cerere de azil trebuie formulată personal în fața autorității naționale competente și exclusiv în zona de tranzit, cu anumite excepții;
- autoritatea națională competentă a stabilit locul de reședință al reclamanților din litigiile principale în zona de tranzit Röske în conformitate cu articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil, care prevede că autoritatea menționată atribuie solicitantului de azil zona de tranzit ca loc de ședere al acestuia până când devine executorie ordonanța de transfer în temeiul Regulamentului de la Dublin⁴⁶ sau decizia care nu mai este supusă căilor de atac;
- întreaga procedură de azil se desfășoară în interiorul zonei de tranzit, inclusiv notificarea deciziei de inadmisibilitate a cererii de protecție internațională formulate de reclamanții din litigiile principale, care nu au părăsit niciodată zona menționată.

137. Având în vedere aceste elemente concrete și obiective, nu există nicio îndoială, în opinia noastră, că procedura de examinare a cererilor de protecție internațională formulate de reclamanții din litigiile principale intră în domeniul de aplicare al articolului 43 din Directiva 2013/32.

2. Cu privire la aplicarea articolului 43 din Directiva 2013/32

138. Trebuie să se constate că din modul de redactare a primelor patru întrebări preliminare rezultă că instanța de trimitere invocă în fiecare dintre acestea o ședere în zona de tranzit a solicitanților de protecție internațională care depășește patru săptămâni, durata maximă a procedurii de azil prevăzută la articolul 43 din Directiva 2013/32.

⁴⁶ 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 (JO 2013, L 180, p. 31).

139. Apreciem că determinarea sensului exact al întrebărilor preliminare în cauză ridică dificultăți privind înțelegerea legăturii realizate de instanța de trimitere între depășirea termenului de patru săptămâni și noțiunea de „detenție”, care este definită la articolul 2 litera (h) din Directiva 2013/33 ca fiind orice măsură de izolare a unui solicitant de către un stat membru într-un loc determinat, în care solicitantul este lipsit de libertatea de circulație. Modul de redactare a întrebărilor menționate, precum și observațiile aferente acestora ale instanței de trimitere lasă impresia că, potrivit acesteia din urmă, o cazare a solicitanților de protecție internațională de peste patru săptămâni în zona de tranzit constituie o detenție, având în vedere caracteristicile acestei zone.

140. Deși articolul 10 alineatul (5) și articolul 11 alineatul (6) din Directiva 2013/33 arată că un solicitant de protecție internațională poate fi plasat în detenție într-un punct de frontieră sau într-o zonă de tranzit, considerăm că desfășurarea procedurii la frontieră și a celei a detenției sunt supuse unor regimuri juridice distincte. Faptul că articolul 43 alineatul (2) din Directiva 2013/32 permite o ședere de patru săptămâni a solicitantului în zona de tranzit, pentru finalizarea examinării cererii sale de protecție internațională, nu înseamnă că a doua zi după expirarea termenului menționat, în lipsa luării unei decizii cu privire la cerere, situația solicitantului prezent în continuare în zonă poate fi asimilată celei a unei persoane aflate în detenție. Este adevărat că, deși depășirea termenului de patru săptămâni prevăzut la articolul 43 alineatul (2) din Directiva 2013/32 nu constituie o condiție necesară, și cu atât mai puțin suficientă, pentru constatarea existenței unei detenții a solicitantului cazat într-o zonă de tranzit, această împrejurare prezintă o anumită relevanță în cadrul aprecierii de ansamblu a situației persoanei interesate în scopul calificării acesteia drept detenție.

141. Astfel, menținerea solicitantului de protecție internațională în zona de tranzit după expirarea termenului de patru săptămâni⁴⁷ și privarea corelativă de dreptul său de intrare pe teritoriul maghiar, permis de reglementarea națională, caracterizează o restricție privind libertatea de circulație a persoanei interesate, care participă, împreună cu condițiile de cazare din zona menționată examinate mai jos, la calificarea drept detenție de fapt a unei astfel de situații.

142. Examinarea compatibilității reglementării naționale aplicabile, corespunzătoare unei situații de criză generate de o imigrare masivă, implică, în sfârșit, analizarea acesteia luându-se în considerare articolul 43 alineatul (3) din Directiva 2013/32, care are în vedere consecințele unei situații speciale legate de unele sosiri implicând un număr mare de resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi care depun cereri de protecție internațională la frontieră sau într-o zonă de tranzit. Astfel, se precizează la articolul 43 alineatul (3) din Directiva 2013/32 că, în cazul unor astfel de sosiri care fac în practică imposibilă aplicarea la fața locului a dispozițiilor de la alineatul (1) al acestui articol, procedurile în cauză pot fi aplicate pe perioada în care acești resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi sunt cazați în mod normal în locurile din apropierea frontierei sau a zonei de tranzit.

143. Cu alte cuvinte, în situația descrisă mai sus, este posibil ca statele membre să extindă din punct de vedere teritorial aplicarea procedurii la frontieră în locurile din apropierea frontierei sau a zonei de tranzit, cu condiția ca solicitanții să facă obiectul unei cazări normale și atât timp cât solicitanții locuiesc în aceste locuri. Articolul 43 alineatul (3) din Directiva 2013/32, care face trimitere numai la alineatul (1) al articolului menționat, nu are ca obiect să autorizeze statele membre să prelungească termenul de procedură de patru săptămâni pentru solicitanții de protecție internațională cazați în apropierea frontierei sau a zonei de tranzit și cărora li se aplică procedura la frontieră. O interpretare contrară ar însemna să trebuiască să se admită lipsa unei limite temporale a procedurii la frontieră, ceea ce, în opinia noastră, este de neconceput.

⁴⁷ Întrucât articolul 43 din Directiva 2013/32 nu prevede momentul de la care începe să curgă termenul maxim de patru săptămâni, considerăm că este adecvat să se facă trimitere la termenii articolului 31 din această directivă, potrivit căruia statele membre se asigură că procedura de examinare se încheie în termen de șase luni „de la depunerea cererii”. Apreciem că acest moment de la care începe să curgă termenul pentru procedura care poate fi calificată drept ordinară este aplicabil, *mutatis mutandis*, procedurii la frontieră. Va reveni instanței de trimitere sarcina de a verifica, în împrejurările în discuție în litigiile principale, curgerea termenului menționat, observându-se că cererile de decizie preliminară menționează numai data formulării cererilor de protecție internațională.

144. Presupunând chiar că este dovedit de Ungaria caracterul real și recurent al unei situații de criză generate de o imigrare masivă, care fundamentează reglementarea sa derogatorie în materie de azil, aceasta din urmă nu este, în niciun caz, compatibilă cu articolul 43 alineatul (3) din Directiva 2013/32 în măsura în care permite aprecierea pe fond a cererilor de protecție internațională în cazuri care nu se limitează la cele enumerate la articolul 31 alineatul (8) din această directivă și nu prevede nicio cazare normală a solicitanților în afara zonei de tranzit.

3. Cu privire la cazarea în zona de tranzit

145. Prin intermediul celei de a treia întrebări litera b), instanța de trimitere solicită Curții în esență să stabilească dacă, în împrejurări analoge celor din speță, cazarea în zona de tranzit trebuie calificată drept „detenție” în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33 coroborat cu articolul 6 și cu articolul 52 alineatul (3) din Cartă.

a) Cadrul juridic al analizei

146. Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în Hotărârea Ilias și Ahmed împotriva Ungariei⁴⁸, Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului s-a pronunțat recent cu privire la problema dacă, în vederea aplicării articolului 5 din CEDO („Dreptul la libertate și la siguranță”), cazarea a doi resortisanți ai unor țări terțe în zona de tranzit Röske constituia o privare de libertate, ajungând la o concluzie negativă.

147. Această hotărâre este invocată de guvernul maghiar, în observațiile pe care le-a depus în cadrul prezentei proceduri, în susținerea argumentului său potrivit căruia situația reclamanților din litigiile principale nu se încadrează în noțiunea de „detenție”, astfel cum reiese aceasta din articolul 2 litera (h) din Directiva 2013/33. El pare să aprecieze că, dacă cazarea reclamanților din litigiile principale în zona de tranzit nu este o privare de libertate în sensul articolului 5 din CEDO, este de la sine înțeles că aceasta nu poate fi considerată nici „detenție”, din moment ce această din urmă noțiune presupune existența unei privări de libertate în sensul articolului 6 din cartă.

148. Este cert că articolul 5 din CEDO corespunde articolului 6 din cartă și că articolul 52 alineatul (3) din cartă impune ca drepturile consacrate în aceasta și care corespund drepturilor garantate prin CEDO să fie interpretate ca având același înțeles și aceeași întindere ca și cele prevăzute de CEDO, ceea ce este, în opinia noastră, fundamentul argumentului Ungariei. Observăm totuși că, astfel cum a amintit Curtea în repetate rânduri, CEDO nu constituie, atât timp cât Uniunea nu a aderat la ea, un instrument juridic integrat formal în ordinea juridică a Uniunii⁴⁹, coerența urmărită de articolul 52 alineatul (3) din cartă neputând, așadar, să aducă atingere autonomiei dreptului Uniunii și Curții de Justiție a Uniunii Europene⁵⁰.

149. Rezultă, prin urmare, că Curtea dispune de puterea de a interpreta dispozițiile cartei *in mod autonom*, acestea din urmă fiind singurele aplicabile în domeniul dreptului Uniunii. În consecință, Curtea poate să înlăture jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și să efectueze examinarea întrebărilor preliminare în raport cu cartă, cu condiția ca interpretarea pe care o dă drepturilor care figurează în aceasta și al căror conținut este asemănător cu cele înscrise în CEDO să conducă la un nivel de protecție mai ridicat decât cel garantat de aceasta din urmă⁵¹.

48 Curtea EDO, 21 noiembrie 2019, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

49 A se vedea în materie de azil Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 45), și Hotărârea din 14 septembrie 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, punctul 32).

50 Astfel cum reiese din explicațiile aferente articolului 52 din cartă, potrivit cărora alineatul (3) al acestui articol este destinat să asigure coerența necesară între cartă și CEDO, „fără a aduce atingere autonomiei dreptului Uniunii și Curții de Justiție a Uniunii Europene”.

51 Cu condiția ca acest rezultat să nu fie realizat în detrimentul unui alt drept consacrat în cartă. A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, punctul 123).

150. Invităm Curtea să adopte această abordare în speță. Mai precis, considerăm că Curtea ar trebui să aprecieze problema dacă cazarea reclamanților din litigiile principale în zona de tranzit Röske trebuie calificată drept „detenție”, în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33, numai în raport cu articolul 6 din cartă, potrivit căruia – trebuie amintit – „[o]rice persoană are dreptul la libertate și la siguranță”.

151. În această privință remarcăm că, în conformitate cu considerentul (35) al acesteia, Directiva 2013/33 „respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute în special de [cartă]”, ceea ce implică faptul că cerințele de protecție a dreptului la libertate care decurg din articolul 6 din cartă trebuie considerate ca fiind *incorporate* în definiția „detenției” care figurează la articolul 2 litera (h) din Directiva 2013/33. În consecință, existența unei detenții trebuie determinată în speță *numai* prin examinarea elementelor acestei definiții.

152. Potrivit articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33, este calificată drept „detenție” „orice măsură de izolare a unui solicitant [de azil] de către un stat membru într-un loc determinat, în care solicitantul este lipsit de libertatea de circulație”.

153. Dintr-o astfel de definiție reiese că, pentru a stabili dacă o anumită măsură are ca efect plasarea solicitanților de azil vizați de aceasta în detenție, este necesar să se ridice problema, în primul rând, dacă locul de cazare care le-a fost atribuit face astfel încât aceștia să se afle într-o situație de izolare, și anume separați de lumea exterioară, menținuți într-un „perimetru strict delimitat sau restrâns”, potrivit terminologiei utilizate în Recomandarea Rec(2003)5 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei ai statelor membre privind măsurile de detenție a solicitanților de azil, care a fost luată în considerare în mod expres de Comisie în propunerea sa referitoare la Directiva 2013/33⁵².

154. Interpretarea menționată se justifică de asemenea, în opinia noastră, în ceea ce privește cerința de coerență a definiției „detenției” în raport cu cele referitoare la restricțiile privind libertatea de circulație a solicitanților de azil, prevăzute la articolul 7 alineatele (1)-(3) din Directiva 2013/33. Astfel, în conformitate cu aceste din urmă dispoziții, aplicarea unor asemenea restricții conduce la stabilirea pentru acești solicitanți a unei „zone” sau a unui „loc de reședință”, termeni care se referă în mod indubitabil la porțiuni ale teritoriului național în mod considerabil mai vaste decât „locul determinat” la care face referire definiția detenției.

155. În al doilea rând, definiția detenției impune să se verifice dacă solicitanții de azil sunt privați de libertatea de circulație în locul de cazare care le-a fost atribuit. În ceea ce privește dimensiunea internă a libertății de circulație a acestor solicitanți, considerăm că existența unei privări de libertate depinde de natura și de gradul restricțiilor impuse în mod concret solicitanților menționați în interiorul acestui loc de cazare⁵³. Această apreciere implică o examinare a normelor relevante care reglementează modalitățile de exercitare a drepturilor de care beneficiază și a respectării obligațiilor cărora trebuie să se conformeze. În ceea ce privește dimensiunea externă a acestei libertăți, existența unei privări de libertate depinde, în opinia noastră, de aspectul dacă solicitanții de azil dispun de o posibilitate *realistă*, iar nu pur teoretică, de a părăsi de bunăvoie locul lor de cazare. Considerăm că acest lucru impune o apreciere globală a tuturor elementelor factuale și juridice care pot avea o influență asupra alegerii realizate de solicitanții de azil în cauză.

156. Odată identificate criteriile care permit să se stabilească dacă solicitanții de azil se află în „detenție”, în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33, este necesar ca acestea să fie aplicate la situația reclamanților din litigiile principale.

⁵² Propunere de directivă a Parlamentului european și a Consiliului din 30 ianuarie 2009 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre [COM(2008) 815 final].

⁵³ Această privare de libertate în interiorul locului de cazare este cea care distinge, în opinia noastră, noțiunea de „detenție” care figurează la articolul 2 litera (h) din Directiva 2013/33, de „obligația de a rămâne într-un loc determinat” care figurează la articolul 8 alineatul (4) din aceeași directivă.

b) Aplicare în prezenta cauză

157. În acest stadiu se impune o precizare metodologică. Având în vedere importanța care trebuie recunoscută în cadrul prezentei analize faptului că reclamanții din litigiile principale în fiecare dintre cauzele conexate fac în prezent obiectul unor decizii de returnare și de îndepărtare, vom distinge situația reclamanților menționați înainte și după adoptarea acestei decizii.

1) Cu privire la existența unei detenții înainte de adoptarea deciziei de returnare sau de îndepărtare

158. Prima perioadă a început odată cu decizia din 5 februarie 2019 (sau din 5 decembrie 2018), adoptată în urma formulării cererilor de azil, prin care autoritatea responsabilă în materie de azil a desemnat zona de tranzit Röske și în special sectorul din această zonă rezervat solicitanților de azil ca loc de cazare obligatoriu pentru reclamanții din litigiile principale.

159. Se ridică mai întâi problema dacă această decizie a avut ca efect plasarea reclamanților într-o situație de izolare.

160. Potrivit instanței de trimitere, zona de tranzit Röske este înconjurată de un gard înalt și de sârmă ghimpată. În interior au fost constituite diferite sectoare. Considerăm că, pentru a răspunde la problema ridicată la punctul precedent, trebuie să se ia în considerare întinderea sectorului din zona de tranzit în care au rămas acești reclamanți, iar nu cea a acestei zone în întregime. Astfel, fiecare dintre aceste sectoare este separat de celelalte prin garduri și nu este posibilă ieșirea din unul dintre acestea pentru a merge în celelalte decât foarte rar. Or, nu există nicio îndoială că sectorul rezervat solicitanților de azil din zona de tranzit Röske, care constituie numai o porțiune din aceasta din urmă, se încadrează în noțiunea de „loc determinat”, astfel cum este utilizată la articolul 2 litera (h) din Directiva 2013/33, sau de „perimetru delimitat sau restrâns” în care trăiesc persoane separate fizic de lumea exterioară⁵⁴, plasate, prin urmare, într-o situație de izolare.

161. În consecință, trebuie să se stabilească dacă reclamanții erau lipsiți de libertatea de circulație în acest sector.

162. Decizia de trimitere ne furnizează o serie de elemente relevante în această privință. În primul rând, reclamanții din litigiile principale locuiesc într-un container metalic a cărui suprafață nu este mai mare de 13 m². În al doilea rând, ei dispun de o posibilitate extrem de limitată de a merge în alt sector din zona de tranzit (de două ori pe săptămână, pentru aproximativ o oră). În al treilea rând, în afară de această posibilitate, acești reclamanți nu au dreptul de a părăsi sectorul rezervat solicitanților de azil decât atunci când prezența lor este necesară pentru îndeplinirea unor acte de procedură care îi privesc sau atunci când merg în alte locuri, sub escorta polițiștilor sau a paznicilor înarmați, în vederea unor controale sau îngrijiri medicale. În al patrulea rând, reclamanții menționați nu pot avea contacte cu persoane care vin din exterior, inclusiv cu avocații lor, decât după o autorizare prealabilă, într-un spațiu din zona de tranzit rezervat în acest scop, în care sunt duși sub escorta poliției. În al cincilea rând, decizia de trimitere lasă impresia de asemenea că mișcările lor sunt supravegheate în permanență ca urmare a prezenței polițiștilor sau a paznicilor înarmați atât în interiorul zonei de tranzit, cât și în imediata vecinătate a gardului.

163. Considerăm că această serie de elemente dovedește un grad ridicat de restrângere a libertății de circulație a solicitanților de azil, așa încât face ca această situație să fie comparabilă cu un regim carceral aproape obișnuit și justifică astfel concluzia că reclamanții din litigiile principale erau lipsiți de o asemenea libertate în cursul cazării lor în sectorul din zona de tranzit Röske rezervat solicitanților de azil.

⁵⁴ Deși este adevărat că solicitanții de azil cazați în zona de tranzit Röske beneficiază de conexiune Wi-Fi și sunt autorizați să își păstreze telefonul mobil, considerăm că acest lucru nu permite decât atenuarea situației lor de izolare fizică.

164. Această concluzie nu este infirmată, în opinia noastră, de elementele subliniate ulterior de guvernul maghiar în observațiile sale. Trebuie să se constate, astfel, că nici satisfacerea nevoilor materiale legate de condițiile de viață cotidiană decentă, de exemplu prin intermediul punerii la dispoziție a unui pat, a unui dulap care poate fi închis pentru fiecare persoană sau a unui cuptor cu microunde, nici organizarea unor activități de recreere, nici introducerea unui învățământ școlar pentru copii nu au incidență directă asupra libertății de circulație a solicitanților de azil care sunt cazați în acest loc. Este de asemenea lipsită de orice incidență prezența la fața locului a unor asistenți sociali sau a unor psihologi.

165. Cu privire la existența unei posibilități „realiste” a reclamantilor din litigiile principale de a părăsi de bunăvoie zona de tranzit Röszke, guvernul maghiar exprimă în observațiile sale convingerea că există o astfel de posibilitate, dat fiind că nimic nu le-ar interzice să abandoneze din proprie inițiativă o astfel de zonă dacă ar dori acest lucru.

166. Or, este rezonabil să se considere că aprecierea caracterului realist al unei posibilități de plecare voluntară trebuie efectuată în raport cu situația proprie solicitanților de azil. Din această perspectivă, considerăm că un astfel de caracter lipsește, din moment ce o plecare din zona de tranzit ar fi în mod necesar sinonimă cu o renunțare la posibilitatea de a obține protecția internațională solicitată. Articolele 27 și 28 din Directiva 2013/32 prevăd că, în cazul retragerii, explicite sau implicite, a cererii sau al renunțării implicite la aceasta, autoritatea națională competentă adoptă o decizie fie în sensul încetării examinării, fie al respingerii cererii. Chiar dacă, în cazul plecării solicitantului de azil, autoritatea națională competentă ar avea teoretic posibilitatea să adopte o decizie pe baza elementelor aflate la dispoziția sa, considerăm că este foarte probabil, chiar cert, că o astfel de decizie nu i-ar fi favorabilă. În aceste condiții, suntem de părere că niciun solicitant de azil nu se află în situația de a părăsi zona de tranzit de bunăvoie.

167. O abordare pragmatică și realistă a perspectivei unei plecări voluntare din zona de tranzit implică ridicarea problemei privind libertatea de circulație a unui migrant la ieșirea din zona menționată. Se poate concepe ca un migrant care părăsește instalațiile din zona de tranzit să se afle pe cont propriu, în situația de a se deplasa în mod liber? Răspunsul este cu siguranță negativ.

168. Din observațiile guvernului maghiar rezultă că persoana interesată nu se va putea îndrepta spre Ungaria, în lipsa unei permisiuni de intrare și de ședere pe teritoriul național. În această privință trebuie să se sublinieze că, în conformitate cu articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului, poliția maghiară poate, pe durata unei situații de criză generată de o imigrare masivă, să interpeleze resortisanții străini aflați în situație de ședere ilegală pe întreg teritoriul național și să îi escorteze până la gardul de frontieră cel mai apropiat, cu excepția cazului în care există o bănuială privind săvârșirea unei infracțiuni. Nu există alternativă pentru migrantul în cauză, doar să se îndrepte spre Serbia, și anume să se întoarcă în locul din care vine, într-un context, cel puțin, de incertitudini cu privire la permisiunea intrării sale pe teritoriul sârb, precum și la legalitatea situației sale și la soarta care i-ar putea fi rezervată la fața locului de autoritățile responsabile de controlul imigrării. Astfel, într-o asemenea situație, ar avea două posibilități. Prima ar consta în trecerea frontierei sârbo-maghiare pe la un punct de trecere a frontierei și în timpul programului de funcționare stabilit, astfel cum impune articolul 5 alineatul (1) din Codul Frontierelor Schengen⁵⁵, ceea ce ar conduce, fără nicio îndoială, la un refuz de admisie (sau readmisie) din partea autorităților sârbe competente, întrucât Republica Serbia nu acceptă să primească migranții care provin din zonele de tranzit maghiare, pentru motivul că îi consideră ca fiind intrați legal pe teritoriul Ungariei în cadrul interpretării articolului 3 alineatul (1) din Acordul de readmisie. A doua ar consta în trecerea frontierei menționate într-un mod de natură să încalce articolul 5 alineatul (1) din Codul Frontierelor Schengen, caz în care șederea

⁵⁵ Articolul 5 alineatul (1) din Codul Frontierelor Schengen are următorul cuprins: „Frontierele externe nu pot fi trecute decât pe la punctele de trecere a frontierei și în timpul programului de funcționare stabilit. Programul de funcționare este indicat clar la punctele de trecere a frontierei care nu sunt deschise 24 ore pe zi”. Amintim că Ungaria nu a aplicat în speță excepția prevăzută la articolul 5 alineatul (2) din Codul Frontierelor Schengen.

sa ilegală în Republica Serbia l-ar expune probabil unor sancțiuni de natură penală, fiind bine documentată abordarea represivă adoptată de Republica Serbia în privința trecerilor ilegale⁵⁶. Prin urmare, perspectiva ca acest migrant să părăsească în mod liber zona de tranzit și să intre în Serbia este realistă? Este foarte îndoielnic⁵⁷.

169. Având în vedere răspunsul negativ pe care îl propunem cu privire la existența libertății lor de a părăsi zona de tranzit Röske pentru a merge în statul gazdă sau în altă țară, apreciem că se poate considera că reclamanții din litigiile principale erau lipsiți efectiv de libertatea de circulație în perioada șederii în zona menționată înainte de adoptarea deciziei de returnare și de îndepărtare.

170. Prin urmare, propunem Curții să constate că, în perioada cuprinsă între 5 februarie 2019 (sau 5 decembrie 2018) și 25 aprilie 2019 (sau 12 februarie 2019), acești reclamanți s-au aflat în „detenție” în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33.

2) Cu privire la existența unei detenții după adoptarea deciziei de returnare și de îndepărtare

171. A doua perioadă, care a început la adoptarea deciziei de returnare și de îndepărtare și continuă și în prezent, se împarte ea însăși în două segmente temporale distincte. Astfel, reclamanții din litigiile principale au continuat să fie cazați în sectorul rezervat solicitanților de azil din zona de tranzit Röske ulterior acestei decizii și până la 17 mai 2019 (cauza C-924/19), respectiv 27 martie 2019 (cauza C-925/19), date la care autoritatea națională competentă le-a impus reclamanților din litigiile principale să locuiască în sectorul străinilor din această zonă de tranzit. Această împărțire nu are incidență asupra răspunsului care trebuie dat la întrebarea preliminară în cauză.

172. Pentru aceleași motive precum cele dezvoltate în legătură cu sectorul rezervat solicitanților de azil, sectorul străinilor trebuie calificat drept loc de detenție în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33.

173. În ceea ce privește existența unei privări de libertatea de circulație a reclamanților din litigiile principale în interiorul locului de cazare care le-a fost atribuit, considerăm că este evident, în lumina precizărilor furnizate în ședință de toate persoanele interesate, că, dacă acești reclamanți nu dispun de o astfel de libertate în sectorul rezervat solicitanților de azil, ei sunt lipsiți de această libertate și în cel al străinilor, restricțiile aplicate în acest al doilea sector fiind analoge celor aplicate în primul. În această privință, observăm că guvernul maghiar revelează prezența, în plus față de elementele menționate la punctul 162 din prezentele concluzii, a unui sistem de supraveghere video care acoperă toți străinii, cu excluderea numai a unei părți din zonele comune, a grupurilor sanitare și a interiorului containerelor metalice care servesc drept locuință.

174. În ceea ce privește problema dacă reclamanții din litigiile principale au o posibilitate realistă să părăsească de bunăvoie zona de tranzit Röske, nu există nicio îndoială, în opinia noastră, că răspunsul trebuie să fie negativ. Astfel, în acest stadiu al analizei, împrejurarea că, la 25 aprilie 2019 (sau la 12 februarie 2019), reclamanții din litigiile principale au făcut obiectul unei decizii de returnare și de îndepărtare are un rol determinant.

⁵⁶ În această privință, reclamanții din litigiile principale fac referire în observațiile lor la statisticile prezentate în raportul Belgrade Centre for Human Rights, „Right to Asylum in the Republic of Serbia 2018”, Belgrad, 2018, p. 29 și 30.

⁵⁷ Amintim de asemenea că, dacă Ungaria ar permite, în aceste condiții, o ieșire de pe teritoriul său fără să se efectueze în prealabil „verificările amănunțite la ieșire”, la care ar fi obligată în temeiul articolului 8 alineatul (3) litera (g) din Codul Frontierelor Schengen, acest comportament ar putea constitui o încălcare a acestei dispoziții. Aceste verificări cuprind, i), verificarea dacă resortisantul țării terțe deține un document valabil pentru a trece frontiera, ii), examinarea documentului de călătorie în căutarea unor indicii de falsificare sau contrafacere și, iii), ori de câte ori este posibil, verificarea dacă resortisantul țării terțe nu este considerat o amenințare pentru ordinea publică, securitatea internă sau pentru relațiile internaționale ale unui stat membru.

175. Nu are importanță faptul că țara de destinație a îndepărtării, inițial Serbia, a fost modificată prin decizia adoptată de autoritatea națională competentă la 3 iunie 2019 (sau 17 aprilie 2019), potrivit căreia îndepărtarea reclamanților din litigiile principale trebuie efectuată spre țările de origine ale reclamanților, Afganistan sau Iran. Simplul fapt să aceștia sunt destinatarii unei decizii de returnare și de îndepărtare este factorul relevant în speță.

176. Astfel, întrucât o asemenea decizie este de natură să creeze o obligație juridică de returnare pentru resortisanții țărilor terțe vizați de aceasta⁵⁸, plecarea acestor reclamanți din zona de tranzit Röske de bunăvoie nu poate fi avută în vedere. Mai precis, reclamanții menționați nu pot părăsi în mod legal o astfel de zonă de tranzit decât dacă autoritățile maghiare îndeplinesc toate actele procedurale necesare îndepărtării lor, astfel cum se prevede la articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

177. Considerăm că argumentația guvernului maghiar nu este deloc explicită, întrucât evocă în același timp faptul că resortisanții țărilor terțe în cauză, care fac obiectul unei decizii de returnare spre Serbia, „ar fi putut părăsi în mod liber zona de tranzit”, dar „au ales să rămână” în aceasta și împrejurarea că persoanele interesate „nu au respectat obligația de a părăsi zona de tranzit pe care le-o impunea decizia inițială de returnare adoptată de autoritatea competentă”. În această privință, arătăm că este expus în mod clar în decizia de trimitere faptul că reclamanții din litigiile principale au făcut obiectul unei decizii de returnare și de îndepărtare spre Republica Serbia, în sensul că un transfer fizic al reclamanților menționați trebuia efectuat sub escortă, ceea ce caracterizează o returnare forțată. Aceeași soluție a fost reținută ulterior de autoritatea națională competentă spre Afganistan și Iran, luând în considerare cetățenia reclamanților din litigiile principale, în urma refuzului readmisiei de către Republica Serbia. Prin urmare, nu este vorba în niciun caz de ipoteza unei decizii de returnare însoțite de un termen pentru o plecare voluntară în sensul articolului 7 din Directiva 2008/115. Realitatea îndepărtării dispuse de autoritatea națională responsabilă este incompatibilă în mod radical cu orice idee de plecare voluntară a reclamanților din litigiile principale.

178. Prin urmare, ținând seama de ceea ce precedă, propunem Curții să constate că, de la 25 aprilie 2019, respectiv de la 12 februarie 2019, acești reclamanți au fost plasați în „detenție” în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33.

179. O astfel de interpretare a acestei dispoziții, considerată ca încorporând cerințele care decurg din articolul 6 din cartă, în temeiul considerentului (35) al Directivei 2013/33, este de natură să asigure un nivel de protecție mai ridicat decât cel garantat prin CEDO în cadrul interpretării articolului 5 din aceasta din urmă și este astfel în conformitate cu prevederea cuprinsă în ultima teză a articolului 52 alineatul (3) din cartă.

4. Cu privire la legalitatea detenției

180. Din considerațiile care precedă rezultă că reclamanții din litigiile principale, care trebuie considerați solicitanți de protecție internațională care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2013/32, au făcut obiectul unei detenții cu ocazia șederii lor în zona de tranzit Röske. În cadrul celei de a treia întrebări litera d), instanța de trimitere solicită în esență Curții să se pronunțe cu privire la legalitatea detenției, amintindu-se că, în conformitate cu articolul 26 din Directiva 2013/32 și cu articolul 8 din Directiva 2013/33, solicitanții de protecție internațională pot fi plasați, în anumite condiții, în detenție.

⁵⁸ Articolul 3 punctul 4 din Directiva 2008/115 definește „decizia de returnare” ca fiind „decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară prin care șederea unui resortisant al unei țări terțe este stabilită sau declarată ca fiind ilegală și prin care se impune sau se stabilește obligația de returnare”.

181. Constatarea existenței unei detenții *de fapt* a reclamantilor din litigiile principale înseamnă, prin definiție, că regimul juridic propriu acestei măsuri, definit la articolele 8-11 din această directivă, nu a fost respectat. Astfel cum subliniază instanța de trimitere, prima etapă esențială, care constă în adoptarea potrivit formalităților corespunzătoare a unui ordin de plasare în detenție, impusă la articolul 9 alineatul (2) din Directiva 2013/33, lipsește în speță. În această privință, considerăm că este cel puțin delicat să se verifice existența unei măsuri echivalente cu un ordin expres de plasare în detenție, constituit în speță de actul de stabilire a reședinței reclamantilor din litigiile principale în sectorul solicitanților de protecție internațională sau de cel care le impune să locuiască în sectorul străinilor din zona de tranzit, în condițiile în care poziția guvernului maghiar a fost întotdeauna de a contesta existența însăși a vreunei detenții a persoanelor interesate⁵⁹.

182. Prin urmare, nu sunt în niciun caz invocate și nici *a fortiori* demonstrate i) existența unei examinări individuale prealabile cu privire la posibila punere în aplicare a unor soluții alternative, ii) adoptarea unui ordin de plasare în detenție care precizează motivele în fapt și în drept, prevăzute la articolul 8 din Directiva 2013/33, pe care se întemeiază, iii) realitatea unei informări, într-o limbă pe care solicitanții o înțeleg sau se presupune în mod rezonabil că o înțeleg, pe de o parte, care să privească motivele detenției și procedurile prevăzute în dreptul intern pentru contestarea ordinului de detenție, precum și posibilitatea de a solicita asistență juridică și reprezentare gratuite și, pe de altă parte, care să explice normele care sunt aplicabile în centrul de detenție și care privesc drepturile și obligațiile acestora.

183. În cadrul motivelor de nelegalitate, instanța de trimitere menționează nedeterminarea duratei detenției, al cărei termen nu ar fi precizat. În această privință, considerăm că formularea univocă a articolului 9 din Directiva 2013/33 contrazice această abordare, întrucât se precizează doar că perioada detenției trebuie să fie „cât mai scurtă posibil”, fără precizarea unei durate maxime.

184. Instanța de trimitere solicită de asemenea Curții, în cadrul celei de a treia întrebări litera c), să stabilească dacă articolul 8 din această directivă se opune ca detenția solicitanților de azil să aibă loc numai pentru motivul că aceștia nu dispun de mijloace materiale pentru a satisface propriile nevoi. Se poate ridica problema pertinentei unei astfel de întrebări, care evocă legalitatea unei detenții, deși nicio decizie în acest sens nu a fost adoptată în mod formal în temeiul articolelor 8 și 9 din Directiva 2013/33, iar litigiile principale nu au ca obiect o acțiune în anulare îndreptată împotriva unui act care precizează motivele în drept și în fapt care conduc la detenția reclamantilor din litigiile principale. Numai într-o astfel de ipoteză ar fi relevantă aprecierea validității motivului în discuție în raport cu termenii articolului 8 din această directivă.

185. Dacă această întrebare specifică ar urma să fie considerată admisibilă de către Curte, ar trebui să se răspundă la aceasta afirmativ, întrucât un astfel de motiv de detenție nu figurează la articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2013/33, care enumeră în mod exhaustiv diferitele motive care pot justifica o plasare în detenție.

186. În aceste împrejurări, se propune să se constate că articolele 26 și 43 din Directiva 2013/32, precum și articolele 8 și 9 din Directiva 2013/33 se opun unei reglementări naționale care permite autorității naționale competente să se pronunțe, la frontieră sau într-o zonă de tranzit, cu privire la inadmisibilitatea sau la fondul unei cereri de protecție internațională, în afara cazurilor enumerate la articolul 31 alineatul (8) din Directiva 2013/32, după expirarea unui termen de patru săptămâni și privând solicitanții de dreptul lor de a intra pe teritoriul național, ceea ce, cumulat cu condițiile de cazare în zona de tranzit, care revelează o izolare și imposibilitatea acestora de a părăsi această zonă de bunăvoie, caracterizează o situație de detenție de fapt. Aceasta din urmă trebuie calificată drept ilegală întrucât nu provine dintr-un ordin de plasare în detenție care precizează motivele în fapt și în drept pe care se întemeiază, precedat de o examinare individuală prealabilă cu privire la posibila punere în

⁵⁹ Problema ridicată de legalitatea detenției nu este, în opinia noastră, cea a existenței unei decizii care are *ca efect* plasarea migrantilor în cauză în detenție, ci cea a realității unei decizii care are *ca obiect* plasarea menționată.

aplicare a unor soluții alternative și însoțit de o informare într-o limbă pe care solicitanții o înțeleg sau se presupune în mod rezonabil că o înțeleg și care, pe de o parte, să privească motivele detenției și procedurile prevăzute în dreptul intern pentru contestarea ordinului de detenție, precum și posibilitatea de a solicita asistență juridică și reprezentare gratuite și, pe de altă parte, să explice normele care sunt aplicabile în centrul de detenție și care privesc drepturile și obligațiile acestora.

5. Cu privire la măsurile provizorii

187. Cu titlu introductiv, trebuie amintit că instanța de trimitere este sesizată cu o acțiune în constatarea abținerii de a acționa prin care reclamantii din litigiile principale îi solicită să constate că autoritatea națională competentă nu și-a îndeplinit obligațiile prin faptul că s-a abținut să le atribuie un loc de ședere situat în afara zonei de tranzit Röske. În cadrul acestei proceduri de contencios administrativ, dreptul maghiar nu acordă instanțelor naționale, potrivit instanței de trimitere, competența de a adopta, cu titlu de măsuri provizorii, o decizie privind stabilirea unui astfel de loc.

188. Prin intermediul celei de a treia întrebări litera e), instanța de trimitere solicită Curții în esență să stabilească dacă, în cazul în care este vădit că există o detenție ilegală, articolul 47 din cartă trebuie interpretat în sensul că instanța națională trebuie să aibă posibilitatea de a adopta astfel de măsuri provizorii pentru a obliga autoritatea națională competentă să atribuie solicitanților de azil în cauză, până la încheierea procedurii de contencios administrativ, un loc de cazare situat în afara zonei de tranzit, care să nu constituie un loc de detenție în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33.

189. Trebuie să se observe că, în Hotărârea Factortame și alții⁶⁰, Curtea a declarat că cerința de a asigura deplina eficacitate a dreptului Uniunii implică în mod necesar faptul că instanța națională sesizată cu o cauză căreia i se aplică acest drept trebuie să fie în măsură să încuviințeze măsuri provizorii pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce urmează să se pronunțe cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului Uniunii. Ulterior, Curtea a precizat că o interdicție absolută de a adopta măsuri provizorii, independent de împrejurările cauzei, ar fi contrară dreptului la protecție jurisdicțională completă și efectivă pe care justițiabilii îl au în temeiul dreptului Uniunii⁶¹ – care este în prezent consacrat la articolul 47 din cartă și pe care statele membre trebuie să îl garanteze în temeiul articolului 19 alineatul (1) a doua teză TUE –, aceasta implicând printre altele ca protecția lor provizorie să poată fi asigurată dacă aceasta este necesară pentru deplina efectivitate a hotărârii definitive⁶².

190. Astfel, reiese că recunoașterea competenței unei instanțe naționale de adoptare a unor măsuri provizorii, neprevăzută de reglementarea națională, este legată de necesara protecție a unui drept având ca temei dreptul Uniunii și a cărui încălcare este invocată în fața instanței menționate. Or, în cazul de față, instanța de trimitere nu indică în mod explicit dreptul reclamantilor din litigiile principale care ar fi încălcat, ceea ce ar justifica intervenția sa înainte de pronunțarea hotărârii cu privire la fondul acțiunii în constatarea abținerii de a acționa pentru a asigura eficacitatea acesteia din urmă.

191. În ceea ce ne privește, apreciem că dreptul în discuție ar putea decurge din articolul 9 din Directiva 2013/33. Această dispoziție, care impune statelor membre instituirea unei căi de atac judiciare privind plasarea în detenție a unui solicitant de protecție internațională, care să fie desfășurată din oficiu sau la inițiativa acestuia din urmă, prevede, la alineatul (3) al doilea paragraf, consecința obligatorie a constatării judiciare a nelegalității unei astfel de plasări, și anume eliberarea

⁶⁰ Hotărârea din 19 iunie 1990 (C-213/89, EU:C:1990:257, punctul 20).

⁶¹ Două exemple de raționament care leagă protecția jurisdicțională efectivă și măsurile provizorii se află în Hotărârea din 11 ianuarie 2001, Kofisa Italia (C-1/99, EU:C:2001:10), și în Hotărârea din 11 ianuarie 2001, Siples (C-226/99, EU:C:2001:14).

⁶² A se vedea Ordonanța președintelui Curții din 29 ianuarie 1997, Antonissen/Consiliul și Comisia [C-393/96 P(R), EU:C:1997:42, punctul 36 și jurisprudența citată], precum și Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punctele 40 și 41), și Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctele 103 și 104).

imediată a solicitantului în cauză. Corolarul acestei obligații care revine statelor membre este în mod necesar un drept, cu același conținut, în beneficiul solicitantului menționat. În această privință, arătăm că dispoziția menționată anterior nu prevede adoptarea de către instanța națională a niciunei măsuri care să însoțească eliberarea privind în special stabilirea locului de reședință al persoanei interesate.

192. Din articolul 7 din Directiva 2013/33 rezultă că solicitanții de protecție internațională pot circula liber pe teritoriul statului membru gazdă sau în interiorul unei zone care le-a fost stabilită de acest stat membru, acesta din urmă putând stabili locul reședinței acestor solicitanți în condițiile definite la alineatele (2) și (3) ale dispoziției menționate. Conținutul acestei dispoziții nu revelează, în opinia noastră, existența unui drept al solicitantului de azil în ceea ce privește stabilirea locului său de reședință a cărui încălcare ar putea fi invocată în fața instanței de trimitere și care poate conduce la adoptarea unor măsuri provizorii pentru a asigura eficacitatea hotărârii judecătorești care urmează să fie pronunțată ulterior.

193. Prin urmare, având în vedere dreptul la eliberarea imediată, se ridică întrebarea dacă facultatea instanței naționale de a adopta măsuri provizorii este necesară pentru a asigura deplina efectivitate a hotărârii definitive cu privire la existența unei detenții ilegale a reclamanților din litigiile principale⁶³.

194. Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie să se stabilească, astfel cum impune jurisprudența⁶⁴, dacă rezultă din structura ordinii juridice naționale respective că nu există nicio cale de atac care să permită, fie și pe cale incidentă, asigurarea respectării drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului Uniunii.

195. În această privință, observăm că, în ședință, atât reclamanții din litigiile principale, cât și guvernul maghiar au confirmat existența în ordinea juridică maghiară a unei căi de atac denumite „protecție juridică imediată”. Este vorba despre o cale de atac extraordinară, prevăzută de Codul de contencios administrativ, care ar permite solicitanților de protecție internațională, potrivit guvernului maghiar, să sesizeze instanța de trimitere sau o altă instanță națională pentru a obține suspendarea „imediată și temporară” a deciziei prin care li s-a atribuit zona de tranzit Röszke ca loc de cazare obligatoriu. Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă această cale de atac este de natură să asigure respectarea dreptului reclamanților din litigiile principale de a obține o eliberare imediată în cazul unei detenții ilegale. În acest cadru, aceasta va trebui să ia în considerare condițiile de acordare a unei astfel de protecții juridice imediate, în special împrejurarea, evidențiată de reclamanții din litigiile principale în ședință, că această protecție nu poate fi acordată decât dacă există un „pericol imediat”.

196. În lumina acestor considerații, propunem Curții să răspundă că, dacă dreptul național nu prevede o cale de atac pentru asigurarea respectării dreptului solicitanților de protecție internațională la eliberarea imediată atunci când detenția lor a făcut obiectul unei declarări judiciare a nelegalității, articolul 47 din cartă coroborat cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie interpretat în sensul că o instanță națională trebuie să poată adopta măsuri provizorii care să oblige autoritatea națională competentă să procedeze la această eliberare. În schimb, un drept al solicitanților de protecție internațională privind o eventuală stabilire a locului de cazare al acestora în afara locului de detenție ilegală nu decurge din dreptul Uniunii și, prin urmare, nu poate face obiectul unor asemenea măsuri.

⁶³ Considerăm că nicio apreciere privind caracterul eventual „vădit” al nelegalității, care este evocată în prezenta întrebare preliminară, a detenției nu este relevantă în acest context.

⁶⁴ Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 41), și Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 104).

V. Concluzie

197. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szeged, Ungaria) după cum urmează:

- „1) Articolul 13 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 citit în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că impune statelor membre obligația de a prevedea o cale de atac împotriva actului de modificare a țării de destinație indicate într-o decizie de returnare cel puțin în fața unei instanțe judecătorești în cazul în care autoritatea administrativă sau organul competent chemat să soluționeze calea de atac menționată nu ar fi alcătuit din membri imparțiali și care beneficiază de garanții de independență. Revine instanței de trimitere, responsabilă de aplicarea, în cadrul competenței sale, a dispozițiilor dreptului Uniunii și de asigurarea efectului deplin al acestuia, sarcina de a verifica dacă legislația națională în discuție în litigiul principal poate fi interpretată în conformitate cu aceste cerințe ale dreptului Uniunii sau de a înlătura aplicabilitatea oricărei dispoziții a acesteia contrare rezultatului Directivei 2008/115, examinând calea de atac exercitată de reclamantii din litigiile principale.
- 2) Articolul 33 din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite respingerea ca inadmisibilă a unei cereri de protecție internațională pentru motivul că solicitantul a ajuns pe teritoriul statului membru în cauză printr-un stat în care nu este expus unor persecuții sau unui risc de vătămări grave ori în care este garantat un nivel de protecție adecvat.
- 3) Articolul 38 alineatul (4) și articolul 6 din Directiva 2013/32 trebuie interpretate în sensul că, într-o situație în care cererea de protecție internațională a fost respinsă în temeiul motivului de inadmisibilitate întemeiat pe «țara de tranzit sigură», iar aceasta din urmă refuză să lase solicitanții să intre pe teritoriul său, autoritatea națională competentă este obligată, independent de nelegalitatea acestui motiv și de consecințele aferente, să reia din oficiu procedura de examinare a cererii de azil și poate, în acest cadru, să aplice unul dintre motivele de inadmisibilitate prevăzute la articolul 33 alineatul (2) din Directiva 2013/32. În ceea ce privește motivele privind «prima țară de azil» și «țara terță sigură», care figurează la articolul 33 alineatul (2) litera (b) și, respectiv, la articolul 33 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2013/32, existența unei readmisii dovedite este una dintre condițiile cumulative de adoptare a unei decizii întemeiate pe primul motiv, în timp ce admisia sau readmisia nu trebuie verificată decât la momentul executării unei decizii întemeiate pe al doilea motiv.
- 4) Articolele 26 și 43 din Directiva 2013/32/UE, precum și articolele 8 și 9 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 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care permite autorității naționale competente să se pronunțe, la frontieră sau într-o zonă de tranzit, cu privire la inadmisibilitatea sau la fondul unei cereri de protecție internațională, în afara cazurilor enumerate la articolul 31 alineatul (8) din Directiva 2013/32, după expirarea unui termen de patru săptămâni și privând solicitanții de dreptul lor de a intra pe teritoriul național, ceea ce, cumulat cu condițiile de cazare în zona de tranzit, care revelează o izolare și imposibilitatea acestora de a părăsi această zonă de bunăvoie, caracterizează o situație de detenție de fapt. Această detenție trebuie calificată drept ilegală întrucât nu provine dintr-un ordin de plasare în detenție care precizează motivele în fapt și în drept pe care se întemeiază, precedat de o examinare individuală prealabilă cu privire la posibila punere în aplicare a unor soluții alternative și însoțit de o informare într-o limbă pe care solicitanții o înțeleg sau se presupune în mod rezonabil că o înțeleg și care, pe de o parte, să privească motivele detenției și procedurile

prevăzute în dreptul intern pentru contestarea ordinului de detenție, precum și posibilitatea de a solicita asistență juridică și reprezentare gratuite și, pe de altă parte, să explice normele care sunt aplicabile în centrul de detenție și care privesc drepturile și obligațiile acestora.

- 5) Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale coroborat cu articolul 19 alineatul (1) a doua teză TUE trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care se constată, în urma unui control jurisdicțional, că detenția solicitanților de protecție internațională este ilegală, iar dreptul național nu prevede o cale de atac pentru asigurarea respectării dreptului lor la eliberarea imediată, astfel cum rezultă din articolul 9 alineatul (3) al doilea paragraf din Directiva 2013/33, o instanță națională trebuie să poată adopta măsuri provizorii care să oblige autoritatea națională competentă să procedeze la această eliberare. În schimb, un drept al solicitanților de protecție internațională privind o eventuală stabilire a locului de cazare al acestora în afara locului de detenție ilegală nu decurge din dreptul Uniunii și, prin urmare, nu poate face obiectul unor asemenea măsuri.”