



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

30 mai 2013 *

„Spațiul de libertate, securitate și justiție — Directiva 2008/115/CE — Standarde și proceduri comune pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală — Aplicabilitate cu privire la solicitanții de azil — Posibilitate de a menține în custodie publică un resortisant al unei țări terțe după formularea unei cereri de azil”

În cauza C-534/11,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Nejvyšší správní soud (Republica Cehă), prin decizia din 22 septembrie 2011, primită de Curte la 20 octombrie 2011, în procedura

Mehmet Arslan

împotriva

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul M. Ilešič (raportor), președinte de cameră, domnii E. Jarašiūnas și A. Ó Caoimh, doamna C. Toader și domnul C. G. Fernlund, judecători,

avocat general: domnul M. Wathelet,

grefier: domnul M. Aleksejev, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 7 noiembrie 2012,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru guvernul ceh, de M. Smolek și de J. Vlácil, în calitate de agenți;
- pentru guvernul german, de N. Graf Vitzthum, în calitate de agent;
- pentru guvernul francez, de G. de Bergues și de S. Menez, în calitate de agenți;
- pentru guvernul slovac, de B. Ricziová, în calitate de agent;
- pentru guvernul elvețian, de D. Klingele, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de M. Condou-Durande și de M. Šimerdová, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: ceha.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 31 ianuarie 2013,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO L 348, p. 98) coroborat cu considerentul (9) al acesteia.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Arslan, resortisant turc, care a fost reținut și luat în custodie publică în Republica Cehă în vederea îndepărtării administrative și care, în timpul custodiei publice respective, a introdus o cerere de protecție internațională în temeiul legislației naționale referitoare la azil, pe de o parte, și Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Poliția din Republica Cehă, Direcția regională din regiunea Ústí, secția „Poliția străinilor”), pe de altă parte, cu privire la decizia din 25 martie 2011 a acesteia din urmă de a prelungi custodia publică inițială de 60 de zile cu o perioadă suplimentară de 120 de zile.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2008/115

- 3 Considerentele (2), (4), (8), (9) și (16) ale Directivei 2008/115 sunt redactate după cum urmează:

„(2) Consiliul European [...] a recomandat instituirea unei politici eficiente de îndepărtare și returnare, bazată pe standarde comune, pentru ca persoanele în cauză să fie returnate într-o manieră umană și cu respectarea deplină a drepturilor lor fundamentale și a demnității lor.

[...]

(4) Este necesară stabilirea unor norme clare, transparente și echitabile care să asigure o politică de returnare eficientă, ca element necesar al unei politici bine gestionate în domeniul migrației.

[...]

(8) Se recunoaște că este legitimă returnarea de către statele membre a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală cu condiția existenței unor sisteme de azil echitabile și eficiente, care să respecte pe deplin principiul nereturnării.

(9) În conformitate cu [Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (JO L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242)], un resortisant al unei țări terțe care a făcut o cerere de azil într-un stat membru nu ar trebui considerat ca aflându-se în situație de ședere ilegală pe teritoriul statului membru respectiv până la intrarea în vigoare a unei decizii negative cu privire la cerere sau a unei decizii de încetare a dreptului de ședere în calitate de solicitant de azil.

[...]

(16) Folosirea luării în custodie publică în scopul îndepărtării ar trebui limitată și ar trebui să facă obiectul aplicării principiului proporționalității în privința mijloacelor utilizate și a obiectivelor urmărite. Luarea în custodie publică este justificată numai pentru pregătirea returnării sau în efectuarea procesului de îndepărtare și dacă aplicarea unor măsuri mai puțin coercitive nu ar fi suficientă.”

4 Articolul 1 din Directiva 2008/115, intitulat „Obiectul”, prevede următoarele:

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

5 Articolul 2 alineatul (1) din această directivă, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede următoarele:

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

6 Articolul 3 punctul 2 din directiva menționată definește noțiunea „ședere ilegală” ca fiind „prezența pe teritoriul unui stat membru a unui resortisant al unei țări terțe care nu îndeplinește sau nu mai îndeplinește condițiile [...] de intrare, de ședere sau de reședință în acel stat membru”.

7 Articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115 prevede că „[s]tatele membre emit o decizie de returnare împotriva oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor [...]”.

8 Potrivit articolului 15 din directiva menționată:

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

(a) există riscul de sustragere sau

(b) resortisantul în cauză al unei țări terțe evită sau împiedică pregătirea returnării sau procesul de îndepărtare.

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

[...]

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

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

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

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

Directiva 2005/85

9 Directiva 2005/85 are ca scop, potrivit articolului 1, să stabilească standarde minime cu privire la procedurile de acordare și de retragere a statutului de refugiat. Ea reglementează, în esență, depunerea cererilor de azil, procedura de soluționare a acestor cereri și drepturile și obligațiile solicitanților de azil.

10 Articolul 2 din directiva menționată prevede printre altele că, în sensul acesteia:

„[...]

- (b) «cerere» sau «cerere de azil» înseamnă cererea depusă de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid care poate fi considerată o cerere de protecție internațională din partea unui stat membru în temeiul [Convenției privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954)], intrată în vigoare la 22 aprilie 1954]. Orice cerere de protecție internațională se prezumă a fi o cerere de azil, cu excepția cazului în care persoana respectivă solicită în mod explicit o altă formă de protecție care poate face obiectul unei cereri separate;
- (c) «solicitant» sau «solicitant de azil» înseamnă un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a depus o cerere de azil cu privire la care nu a fost adoptată încă o hotărâre finală;
- (d) «hotărâre finală» înseamnă o hotărâre de acordare sau nu a statutului de refugiat resortisantului unei țări terțe sau apatridului [...] și care nu mai este susceptibilă de a fi supusă niciunei căi de atac în cadrul capitolului V din prezenta directivă, indiferent dacă respectiva cale de atac are sau nu ca efect de a permite solicitanților să rămână pe teritoriul statelor membre în cauză până la soluționarea acesteia, sub rezerva anexei III la prezenta directivă;
- (e) «autoritate decizională» înseamnă orice organism cvasijudiciar sau administrativ dintr-un stat membru responsabil cu soluționarea cererilor de azil și având competența de a hotărî în primă instanță în astfel de cazuri, sub rezerva anexei I;

[...]

- (k) «a rămâne în statul membru» înseamnă a rămâne pe teritoriul statului membru în care a fost depusă sau este examinată cererea de azil, inclusiv la frontieră sau în zonele de tranzit ale statelor membre.”

11 Articolul 7 din directiva menționată prevede:

„(1) Solicitanților li se permite să rămână în statul membru, numai în scopul procedurii, până la adoptarea unei hotărâri de către autoritatea decizională în conformitate cu procedurile în primă instanță prevăzute la capitolul III. Prezentul drept de a rămâne în statul membru nu constituie un drept de a primi permis de ședere.

(2) Statele membre pot prevedea excepții de la această normă numai în cazul în care, în conformitate cu articolele 32 și 34, o cerere ulterioară nu va mai fi examinată sau în cazul în care vor preda sau, după caz, extrăda o persoană fie către un alt stat membru, în temeiul obligațiilor care decurg dintr-un mandat european de arestare [...] sau din alte considerente, fie către o țară terță, fie către o instanță penală internațională.”

12 Articolul 18 din aceeași directivă prevede:

„(1) Statele membre nu pot reține o persoană exclusiv pe motiv că aceasta solicită azil.

(2) În cazul în care un solicitant de azil este reținut, statele membre se asigură că există posibilitatea unui control judiciar rapid.”

13 Articolul 23 alineatul (4) din Directiva 2005/85 prevede următoarele:

„De asemenea, statele membre pot prevedea acordarea priorității sau accelerarea unei proceduri de examinare [...] în cazul în care:

[...]

(j) solicitantul depune o cerere numai pentru a întârzia sau a împiedica punerea în executare a unei hotărâri anterioare sau iminente care ar duce la expulzarea sa [...]

[...]”

14 Articolul 39 alineatul (1) din această directivă pune în sarcina statelor membre obligația de a asigura solicitanților de azil dreptul la o cale de atac efectivă. Alineatul (3) al acestei dispoziții prevede următoarele:

„Statele membre prevăd norme, după caz, în conformitate cu obligațiile lor internaționale, în legătură cu:

(a) faptul de a se ști dacă acea cale de atac efectivă în temeiul alineatului (1) are ca efect permiterea rămânerii solicitanților în statul membru în cauză până la soluționarea căii de atac;

(b) posibilitatea unei căi de atac sau a unor măsuri asigurătorii în cazul în care calea de atac în temeiul alineatului (1) nu are ca efect permisiunea ca solicitanții să rămână în statul membru în cauză până la soluționarea căii de atac. [...]

[...]”

Directiva 2003/9

15 Directiva 2003/9/CE a Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre (JO L 31, p. 18, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 48) stabilește printre altele condițiile de ședere și de circulație a solicitanților de azil. Articolul 7 din această directivă prevede următoarele:

„(1) Solicitanții de azil pot circula liber pe teritoriul statului membru gazdă sau în interiorul unei zone care le-a fost stabilită de acest stat membru. Zona stabilită nu aduce atingere sferei inalienabile a vieții private și oferă suficientă libertate de acțiune pentru a garanta accesul la toate avantajele prevăzute de prezenta directivă.

(2) Statele membre pot stabili locul reședinței solicitantului de azil din motive de interes public sau de ordine publică sau, după caz, în vederea examinării rapide și a monitorizării eficiente a cererii acestuia.

(3) Atunci când se dovedește a fi necesar, din motive juridice sau de ordine publică, de exemplu, statele membre pot obliga un solicitant să rămână într-un loc stabilit, în conformitate cu legislația internă a acestora.

[...]"

16 Potrivit articolului 21 alineatul (1) din directiva amintită:

„Statele membre se asigură că deciziile negative cu privire la acordarea avantajelor prevăzute în prezenta directivă sau deciziile adoptate în temeiul articolului 7 care afectează în mod individual solicitanții de azil pot face obiectul unei căi de atac în cadrul procedurilor prevăzute în dreptul intern. Cel puțin în ultimă instanță, este prevăzută posibilitatea unor căi de atac în fața unui organism judiciar.”

Dreptul ceh

17 Directiva 2008/115 a fost transpusă în dreptul ceh în esență printr-o modificare a Legii nr. 326/1999 privind șederea străinilor pe teritoriul Republicii Cehe (denumită în continuare „Legea nr. 326/1999”).

18 În temeiul articolului 124 alineatul (1) din Legea nr. 326/1999, poliția „are dreptul de a lua în custodie publică un străin cu vârsta peste 15 ani căruia i s-a comunicat declanșarea unei proceduri de îndepărtare administrativă, în privința căruia s-a adoptat deja o decizie definitivă de îndepărtare administrativă sau cu privire la care un alt stat membru al Uniunii Europene a impus o interdicție de intrare care se aplică pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene, iar adoptarea unor măsuri speciale în vederea îndepărtării voluntare nu este suficientă” și dacă este îndeplinită cel puțin una dintre condițiile prevăzute la literale (b) și (e) ale dispoziției menționate, și anume „există un risc ca străinul să împiedice sau să îngreuneze executarea deciziei de îndepărtare administrativă” sau „străinul este înregistrat în sistemul informatic al statelor părți”.

19 Potrivit articolului 125 alineatul (1) din această lege, durata custodiei publice nu poate, în principiu, să depășească 180 de zile.

20 Articolul 127 din legea menționată prevede următoarele:

„(1) Custodia publică încetează de îndată

(a) dacă nu mai există motivele care au stat la baza luării în custodie publică;

[...]

(d) dacă străinului i s-a acordat dreptul de azil sau o protecție subsidiară sau

(e) dacă străinul a obținut un permis de ședere de lungă durată în vederea protecției sale pe teritoriul respectiv.

(2) Depunerea unei cereri de protecție internațională pe perioada custodiei publice nu constituie un motiv care să justifice încetarea custodiei publice.”

21 Directiva 2005/85 a fost transpusă în dreptul ceh în esență printr-o modificare a Legii nr. 325/1999 privind azilul. Articolul 85a din această lege prevede:

- „(1) Declarația în scopul obținerii unei protecții internaționale face să înceteze validitatea vizei de lungă durată sau a permisului de ședere pe termen lung acordat în temeiul legislației speciale aplicabile.
- (2) Statutul juridic al străinului care decurge din plasarea sa într-un centru de custodie publică nu este afectat de o eventuală declarație în scopul obținerii unei protecții internaționale sau de o eventuală cerere de protecție internațională (articolul 10).
- (3) Străinul care a făcut o declarație în scopul obținerii unei protecții internaționale sau a introdus o cerere de protecție internațională este obligat, sub rezerva respectării condițiilor prevăzute de legislația specială aplicabilă, să rămână în centrul de custodie publică.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 22 La 1 februarie 2011, domnul Arslan a fost reținut de o patrulă a poliției cehe și a fost luat în custodie publică. La 2 februarie 2011, împotriva sa a fost emisă o decizie de îndepărtare.
- 23 Printr-o decizie din 8 februarie 2011, durata custodiei publice a domnului Arslan a fost prelungită la 60 de zile pentru motivul că, printre altele, având în vedere comportamentul său din trecut, se putea prezuma că va încerca să se sustragă de la executarea deciziei de îndepărtare. În decizia respectivă se arăta că acesta a intrat în spațiul Schengen în mod clandestin, pentru a evita controalele de frontieră, și că locuise succesiv în Austria și în Republica Cehă fără document de călătorie sau viză. În plus, în această decizie se menționa că domnul Arslan fusese deja depistat, în cursul anului 2009, pe teritoriul grec, în posesia unui pașaport fals și că ulterior fusese expulzat în țara sa de origine și fusese înregistrat în Sistemul de informații Schengen ca persoană care are interdicție de a intra pe teritoriul statelor din spațiul Schengen în perioada cuprinsă între 26 ianuarie 2010 și 26 ianuarie 2013.
- 24 La aceeași dată la care a fost adoptată această din urmă decizie, domnul Arslan a depus la autoritățile cehe o declarație în scopul obținerii unei protecții internaționale.
- 25 Prin decizia din 25 martie 2011, custodia publică a domnului Arslan a fost prelungită cu 120 de zile pentru motivul că prelungirea respectivă era necesară pentru continuarea preparativelor pentru executarea deciziei de îndepărtare a acestuia, ținând seama în special de faptul că procedura referitoare la cererea de protecție internațională formulată de domnul Arslan era încă în desfășurare și că era imposibil să se execute decizia de îndepărtare în perioada examinării cererii amintite. În decizia din 25 martie 2011 se arăta că cererea de protecție internațională fusese formulată cu scopul de a împiedica executarea deciziei de îndepărtare. Pe de altă parte, decizia amintită arăta că, până la acea dată, ambasada Republicii Turcia nu eliberase încă un document de călătorie provizoriu pentru domnul Arslan, ceea ce era de asemenea de natură să împiedice executarea deciziei de îndepărtare.
- 26 Domnul Arslan a introdus o acțiune împotriva deciziei respective de prelungire a custodiei publice, susținând printre altele că, la momentul adoptării acesteia, nu exista, având în vedere cererea sa de protecție internațională, o posibilitate rezonabilă ca îndepărtarea sa să poată interveni în perioada maximă de custodie publică de 180 de zile prevăzută de Legea nr. 326/1999. În acest context, domnul Arslan afirma că, în ipoteza în care cererea sa de protecție internațională ar fi respinsă, va recurge la toate căile de atac posibile. În opinia sa, ținând seama de durata obișnuită a procedurilor judiciare aferente acestui tip de acțiune, nu se putea prevedea în mod realist o executare a deciziei de îndepărtare înainte de expirarea duratei maxime de custodie publică. În aceste condiții, domnul Arslan aprecia că decizia din 25 martie 2011 era contrară articolului 15 alineatele (1) și (4) din Directiva 2008/115, precum și jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului.

- 27 Întrucât acțiunea respectivă a fost respinsă, printr-o hotărâre din 27 aprilie 2011, de instanța de prim grad, care a reținut printre altele că aceasta era întemeiată pe o argumentație pur interesată și speculativă, domnul Arslan a declarat recurs la instanța de trimitere, invocând în esență aceleași argumente invocate în primă instanță.
- 28 Între timp, cererea de protecție internațională a fost respinsă printr-o decizie din 12 aprilie 2011 a Ministerului de Interne ceh, împotriva căreia domnul Arslan a introdus o acțiune.
- 29 La 27 iulie 2011 s-a dispus încetarea custodiei publice a persoanei interesate pentru motivul că se atinsese durata maximă a acestei măsuri prevăzută de dreptul național.
- 30 Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la faptul dacă solicitantul unei protecții internaționale poate, în temeiul Directivei 2008/115, să fie menținut în mod legal în custodie publică. Mai precis, aceasta își pune întrebarea dacă directiva menționată nu trebuie interpretată în sensul că trebuie dispusă încetarea custodiei publice a unui străin în vederea returnării în cazul în care acesta din urmă formulează o cerere de protecție internațională. Instanța de trimitere apreciază printre altele că, dintr-o interpretare sistematică și teleologică a dispozițiilor în cauză, rezultă că, în cazul introducerii unei cereri de azil, custodia publică nu se poate prelungi decât cu condiția să fie adoptată o nouă decizie, întemeiată nu pe Directiva 2008/115, ci pe o dispoziție care să permită în mod specific luarea unui solicitant de azil în custodie publică. Cu toate acestea, instanța amintită își exprimă de asemenea temerea că o astfel de interpretare favorizează folosirea abuzivă a procedurilor de azil.
- 31 În aceste condiții, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Articolul 2 alineatul (1) din Directiva [2008/115] coroborat cu considerentul (9) al acesteia trebuie interpretat în sensul că directiva amintită nu se aplică resortisantului unei țări terțe care a formulat o cerere de protecție internațională în înțelesul Directivei [2005/85]?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, luarea în custodie publică a unui cetățean străin în vederea returnării trebuie să înceteze dacă acesta formulează o cerere de protecție internațională în sensul Directivei [2005/85] și dacă nu există alte motive pentru prelungirea custodiei publice?”

Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară

- 32 Guvernul francez exprimă îndoieli cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară, întrucât din decizia de trimitere nu reiese că domnul Arslan ar fi contestat faptul că Directiva 2008/115 i-ar fi aplicabilă după introducerea cererii de azil. În aceste condiții, cererea de decizie preliminară ar avea un caracter ipotetic.
- 33 În această privință, trebuie amintit de la bun început că, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, revine numai instanței naționale sesizate cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată competența să aprecieze, în raport cu particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinenta întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe (a se vedea printre altele Hotărârea din 26 februarie 2013, Melloni, C-399/11, punctul 28 și jurisprudența citată).
- 34 Prezumția de pertinență a întrebărilor adresate cu titlu preliminar de instanțele naționale nu poate fi înlăturată decât în cazuri excepționale, atunci când este evident că interpretarea solicitată a dispozițiilor dreptului Uniunii vizate de aceste întrebări nu are nicio legătură cu realitatea ori cu

obiectul litigiului principal sau atunci când problema este de natură ipotetică ori Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (a se vedea printre altele Hotărârea Melloni, citată anterior, punctul 29 și jurisprudența citată).

- 35 Or, trebuie să se constate că, în speță, nu rezultă în mod vădit din dosarul înaintat Curții că interpretarea dreptului Uniunii solicitată nu are nicio legătură cu realitatea ori cu obiectul litigiului principal sau că problema ridicată de instanța de trimitere este de natură ipotetică.
- 36 Astfel, mai întâi, rezultă, desigur, că domnul Arslan a contestat prelungirea custodiei publice nu pentru motivul inaplicabilității Directivei 2008/115, ci în special pentru motivul că prelungirea respectivă era contrară articolului 15 din aceasta întrucât, ținând seama de durata procedurii de examinare a unei cereri de azil, nu exista o posibilitate rezonabilă ca expulzarea sa să poată interveni în perioada maximă de custodie publică prevăzută de dreptul ceh. Nu este mai puțin adevărat că, pentru a putea stabili dacă prelungirea menționată încalcă sau nu încalcă articolul 15 din Directiva 2008/115, instanța de trimitere trebuie să determine în prealabil dacă această directivă rămâne aplicabilă situației domnului Arslan după introducerea cererii sale de azil. Un răspuns la prima întrebare este, prin urmare, necesar pentru ca instanța de trimitere să se poată pronunța cu privire la temeinicia argumentului invocat în fața sa.
- 37 În continuare, reiese din decizia de trimitere că instanța amintită apreciază că, în ipoteza în care Directiva 2008/115 nu s-ar mai aplica după introducerea unei cereri de azil, custodia publică a domnului Arslan ar fi putut fi menținută doar în temeiul unei noi decizii adoptate pe baza unor dispoziții care să permită în mod specific luarea în custodie publică a unui solicitant de azil, astfel încât decizia în litigiu ar fi deja nelegală pentru acest motiv. Or, nu poate fi exclus ca instanța de trimitere să aibă competența de a evidenția un astfel de viciu, dacă este cazul, chiar din oficiu.
- 38 În sfârșit, deși decizia de trimitere menționează faptul că, la 27 iulie 2011, s-a dispus încetarea custodiei publice a domnului Arslan și deși, conform informațiilor suplimentare furnizate de guvernul ceh, el a fugit a doua zi după eliberarea sa, trebuie constatat că niciuna dintre aceste două împrejurări nu permite să se prezume, în lipsa celei mai mici indicații în acest sens în dosar sau din partea instanței de trimitere ori din partea uneia dintre părțile din procedura în fața Curții, că instanța de trimitere nu ar mai fi obligată, în temeiul dreptului național, să se pronunțe cu privire la acțiunea cu care este sesizată.
- 39 În aceste condiții, cererea de decizie preliminară trebuie declarată admisibilă.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 40 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2008/115 coroborat cu considerentul (9) al acesteia trebuie interpretat în sensul că directiva respectivă este inaplicabilă resortisanților țărilor terțe care au formulat o cerere de protecție internațională, în sensul Directivei 2005/85.
- 41 Guvernele german și elvețian, precum și Comisia Europeană propun un răspuns afirmativ la această întrebare, în timp ce guvernele ceh, francez și slovac consideră în esență că directiva menționată poate să se aplice, eventual cu anumite condiții, și unui solicitant de azil.

- 42 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în temeiul considerentului (2), Directiva 2008/115 urmărește instituirea unei politici eficiente de îndepărtare și de returnare, bazată pe standarde comune, pentru ca persoanele în cauză să fie returnate într-o manieră umană și cu respectarea deplină a drepturilor lor fundamentale și a demnității lor. Astfel cum rezultă atât din titlul ei, cât și din cuprinsul articolului 1, Directiva 2008/115 prevede în acest scop „standarde și proceduri comune” care trebuie aplicate de fiecare stat membru pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, Rep., p. I-3015, punctele 31 și 32).
- 43 În ceea ce privește domeniul de aplicare al Directivei 2008/115, articolul 2 alineatul (1) din aceasta prevede că ea se aplică resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru. Noțiunea „ședere ilegală” este definită la articolul 3 punctul 2 din directiva amintită ca fiind „prezența pe teritoriul unui stat membru a unui resortisant al unei țări terțe care nu îndeplinește sau nu mai îndeplinește condițiile [...] de intrare, de ședere sau de reședință în acel stat membru”.
- 44 Considerentul (9) al Directivei 2008/115 precizează în această privință că, „[î]n conformitate cu [D]irectiva [2005/85], un resortisant al unei țări terțe care a făcut o cerere de azil într-un stat membru nu ar trebui considerat ca aflându-se în situație de ședere ilegală pe teritoriul statului membru respectiv până la intrarea în vigoare a unei decizii negative cu privire la cerere sau a unei decizii de încetare a dreptului de ședere în calitate de solicitant de azil”.
- 45 Astfel, Directiva 2005/85, care are ca obiect, potrivit articolului 1, stabilirea unor standarde minime cu privire la procedurile de acordare și de retragere a statutului de refugiat, prevede la articolul 7 alineatul (1) dreptul solicitanților de azil de a rămâne în statul membru în care cererea lor a fost depusă sau este examinată numai în scopul procedurii de azil și numai până la adoptarea de către autoritatea decizională a unei hotărâri în primă instanță cu privire la această cerere.
- 46 Articolul 7 alineatul (2) din directiva menționată nu permite excepții de la regula prevăzută la alineatul (1) al aceluiași articol decât în condiții restrictive, și anume în cazul în care este vorba nu despre o primă cerere de azil, ci despre o cerere ulterioară care nu mai este examinată sau în cazul în care solicitantul este predat sau extrădat fie către un alt stat membru, fie către o țară terță, fie către o instanță penală internațională.
- 47 În plus, articolul 39 alineatul (3) din Directiva 2005/85 acordă fiecărui stat posibilitatea de a extinde dreptul prevăzut la articolul 7 alineatul (1) din aceasta, prevăzând că introducerea unei căi de atac împotriva hotărârii autorității decizionale în primă instanță are ca efect să permită solicitanților de azil să rămână pe teritoriul statului menționat până la soluționarea căii de atac respective.
- 48 Prin urmare, deși articolul 7 alineatul (1) nu conferă expres un drept de a primi permis de ședere, ci lasă fiecărui stat membru posibilitatea de a decide să elibereze sau să nu elibereze un astfel de permis, reiese cu claritate din termenii, din economia și din finalitatea Directivelor 2005/85 și 2008/115 că un solicitant de azil are dreptul, independent de eliberarea unui astfel de permis, să rămână pe teritoriul statului membru în cauză cel puțin până când cererea sa este respinsă în primă instanță și, prin urmare, nu poate fi considerat ca aflându-se în situație de „ședere ilegală” în sensul Directivei 2008/115, aceasta vizând să îl îndepărteze de pe teritoriul menționat.
- 49 Rezultă din cele ce precedă că trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2008/115 coroborat cu considerentul (9) al acesteia trebuie interpretat în sensul că directiva amintită nu este aplicabilă unui resortisant al unei țări terțe care a formulat o cerere de protecție internațională, în sensul Directivei 2005/85, și aceasta în perioada cuprinsă între formularea cererii menționate și adoptarea deciziei în primă instanță care statuează asupra acestei cereri sau, dacă este cazul, soluționarea căii de atac introduse împotriva deciziei respective.

Cu privire la a doua întrebare

- 50 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă, în pofida inaplicabilității Directivei 2008/115 în privința resortisanților țărilor terțe care au formulat o cerere de protecție internațională, în sensul Directivei 2005/85, este posibilă menținerea în custodie publică a unui astfel de resortisant care a formulat cererea menționată după ce a fost luat în custodie publică în temeiul articolului 15 din Directiva 2008/115 în scopul returnării sau al îndepărtării sale.
- 51 Guvernele german și elvețian, precum și Comisia consideră că, într-un astfel de caz, custodia publică poate continua atât timp cât este justificată conform normelor referitoare la azil. Deși guvernele ceh, francez și slovac, având în vedere răspunsul pe care l-au sugerat la prima întrebare, nu au răspuns la această a doua întrebare, reiese din observațiile lor că apreciază că formularea unei cereri de azil nu poate avea drept consecință faptul că trebuie să se dispună încetarea custodiei publice.
- 52 Astfel cum Curtea a statuat deja, luarea în custodie publică în scopul îndepărtării guvernată de Directiva 2008/115 și luarea în custodie publică dispusă împotriva unui solicitant de azil, în special în temeiul Directivelor 2003/9 și 2005/85 și al dispozițiilor naționale aplicabile, intră sub incidența unor regimuri juridice diferite (a se vedea Hotărârea din 30 noiembrie 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, Rep., p. I-11189, punctul 45).
- 53 În ceea ce privește regimul aplicabil solicitanților de azil, trebuie amintit că articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2003/9 prevede principiul potrivit căruia solicitanții de azil pot circula liber pe teritoriul statului membru gazdă sau în interiorul unei zone care le-a fost stabilită de acest stat membru. Alineatul (3) al articolului 7 menționat precizează totuși că, atunci când se dovedește a fi necesar, de exemplu din motive juridice sau de ordine publică, statele membre pot obliga un solicitant de azil să rămână într-un loc stabilit, în conformitate cu legislația internă a acestora.
- 54 Potrivit articolului 18 alineatul (1) din Directiva 2005/85, statele membre nu pot reține o persoană exclusiv pentru motivul că aceasta solicită azil, iar, în conformitate cu alineatul (2) al aceluiași articol, în cazul în care un solicitant de azil este reținut, statele membre se asigură că există posibilitatea unui control judiciar rapid. Un control judiciar este de asemenea prevăzut la articolul 21 din Directiva 2003/9 pentru deciziile adoptate în temeiul articolului 7 din directiva respectivă.
- 55 Cu toate acestea, nici Directiva 2003/9, nici Directiva 2005/85 nu efectuează, în stadiul actual, o armonizare a motivelor pentru care poate fi dispusă luarea în custodie publică a unui solicitant de azil. Astfel, după cum a observat guvernul german, propunerea privind o listă care să prevadă în mod exhaustiv aceste motive a fost abandonată în cursul negocierilor care au precedat adoptarea Directivei 2005/85 și numai în cadrul reformării Directivei 2003/9, în prezent în curs de adoptare, se intenționează să se instaureze o asemenea listă la nivelul Uniunii.
- 56 În consecință, este actualmente de competența statelor membre să stabilească, cu respectarea deplină a obligațiilor care rezultă atât din dreptul internațional, cât și din dreptul Uniunii, motivele pentru care un solicitant de azil poate fi luat sau menținut în custodie publică.
- 57 În ceea ce privește o situație precum cea în discuție în litigiul principal, în care, pe de o parte, resortisantul unei țări terțe a fost luat în custodie publică în temeiul articolului 15 din Directiva 2008/115 întrucât comportamentul său suscita temerea că, în lipsa unei astfel de luări în custodie publică, acesta ar fugi și s-ar sustrage de la executarea deciziei de îndepărtare, iar, pe de altă parte, cererea de azil părea că a fost formulată cu unicul scop de a întârzia sau chiar de a compromite executarea deciziei de returnare adoptate împotriva sa, trebuie constatat că asemenea împrejurări sunt efectiv susceptibile să justifice menținerea în custodie publică a resortisantului menționat chiar după introducerea unei cereri de azil.

- 58 Astfel, o dispoziție națională care permite, în asemenea condiții, menținerea în custodie publică a solicitantului de azil este compatibilă cu articolul 18 alineatul (1) din Directiva 2005/85 din moment ce custodia publică respectivă rezultă nu din introducerea cererii de azil, ci din împrejurările care caracterizează comportamentul individual al acestui solicitant anterior și cu ocazia introducerii cererii amintite.
- 59 Pe de altă parte, în măsura în care menținerea custodiei publice este în astfel de condiții obiectiv necesară pentru a se evita ca persoana interesată să se sustragă definitiv de la returnarea sa, această menținere este de asemenea admisibilă în temeiul articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2003/9.
- 60 În această privință, trebuie arătat că, deși Directiva 2008/115 este inaplicabilă în cursul derulării procedurii de examinare a cererii de azil, aceasta nu înseamnă în niciun caz că din acest motiv procedura de returnare ar înceta definitiv, ea putând fi continuată în ipoteza în care cererea de azil ar fi respinsă. Or, astfel cum au observat guvernele ceh, german, francez și slovac, s-ar aduce atingere obiectivului directivei amintite, mai precis returnarea eficientă a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, dacă statele membre nu ar avea posibilitatea să evite, în condiții precum cele expuse la punctul 57 din prezenta hotărâre, ca persoana interesată să poată, prin introducerea unei cereri de azil, să obțină automat punerea sa în libertate (a se vedea prin analogie Hotărârea din 6 decembrie 2011, Achughabian, C-329/11, Rep., p. I-12695, punctul 30).
- 61 În plus, articolul 23 alineatul (4) litera (j) din Directiva 2005/85 prevede expres că împrejurarea că solicitantul depune o cerere numai pentru a întârzia sau pentru a împiedica punerea în executare a unei hotărâri anterioare sau iminente care ar duce la expulzarea sa poate de asemenea să fie luată în considerare în cadrul procedurii de examinare a cererii menționate, împrejurarea respectivă putând justifica o examinare accelerată sau prioritară a acesteia. Directiva 2005/85 asigură astfel ca statele membre să aibă la dispoziția lor instrumentele necesare pentru a putea asigura eficiența procedurii de returnare prin evitarea faptului ca aceasta să fie suspendată dincolo de ceea ce este necesar pentru buna soluționare a cererii.
- 62 Trebuie să se precizeze însă că simplul fapt că un solicitant de azil, la momentul formulării cererii, face obiectul unei decizii de returnare și că este luat în custodie publică în temeiul articolului 15 din Directiva 2008/115 nu permite să se prezume, fără o apreciere de la caz la caz a tuturor împrejurărilor relevante, că acesta a formulat cererea respectivă cu unicul scop de a întârzia sau de a compromite executarea deciziei de returnare și că este obiectiv necesar și proporțional să se mențină măsura luării în custodie publică.
- 63 Rezultă din ansamblul considerațiilor care precedă că trebuie să se răspundă la a doua întrebare că Directivele 2003/9 și 2005/85 nu se opun ca resortisantul unei țări terțe, care a formulat o cerere de protecție internațională în sensul Directivei 2005/85 după ce a fost luat în custodie publică în temeiul articolului 15 din Directiva 2008/115, să fie menținut în custodie publică în temeiul unei dispoziții din dreptul național în situația în care, în urma unei aprecieri de la caz la caz a tuturor împrejurărilor relevante, reiese că această cerere a fost formulată cu unicul scop de a întârzia sau de a compromite executarea deciziei de returnare și că este obiectiv necesar să se mențină măsura luării în custodie publică pentru a se evita ca persoana interesată să se sustragă definitiv de la returnarea sa.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 64 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară:

- 1) **Articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală coroborat cu considerentul (9) al acesteia trebuie interpretat în sensul că directiva amintită nu este aplicabilă unui resortisant al unei țări terțe care a formulat o cerere de protecție internațională, în sensul Directivei 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat, și aceasta în perioada cuprinsă între formularea cererii menționate și adoptarea deciziei în primă instanță care statuează asupra acestei cereri sau, dacă este cazul, soluționarea căii de atac introduse împotriva deciziei respective.**
- 2) **Directiva 2003/9/CE a Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre și Directiva 2005/85 nu se opun ca resortisantul unei țări terțe, care a formulat o cerere de protecție internațională în sensul Directivei 2005/85 după ce a fost luat în custodie publică în temeiul articolului 15 din Directiva 2008/115, să fie menținut în custodie publică în temeiul unei dispoziții din dreptul național în situația în care, în urma unei aprecieri de la caz la caz a tuturor împrejurărilor relevante, reiese că această cerere a fost formulată cu unicul scop de a întârzia sau de a compromite executarea deciziei de returnare și că este obiectiv necesar să se mențină măsura luării în custodie publică pentru a se evita ca persoana interesată să se sustragă definitiv de la returnarea sa.**

Semnături