



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

17 iulie 2014 *

„Spațiul de libertate, securitate și justiție — Directiva 2008/115/CE — Standarde și proceduri comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală — Articolul 16 alineatul (1) — Luare în custodie publică în scopul îndepărtării — Luare în custodie publică într-un penitenciar — Imposibilitatea cazării resortisanților țărilor terțe într-un centru specializat de cazare — Lipsa unui asemenea centru în landul în care resortisantul unei țări terțe este luat în custodie publică”

În cauzele conexe C-473/13 și C-514/13,

având ca obiect cereri de decizie preliminară formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Bundesgerichtshof și de Landgericht München I (Germania), prin deciziile din 11 iulie și din 26 septembrie 2013, primite de Curte la 3 septembrie și, respectiv, la 8 octombrie 2013, în procedurile

Adala Bero

împotriva

Regierungspräsidium Kassel (C-473/13),

și

Ettayebi Bouzalmate

împotriva

Kreisverwaltung Kleve (C-514/13),

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnul K. Lenaerts, vicepreședinte, domnul A. Tizzano, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii T. von Danwitz, A. Borg Barthet și M. Safjan, președinți de cameră, și domnii A. Rosas, G. Arestis (raportor), J. Malenovský, D. Šváby, C. Vajda și S. Rodin, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: domnul K. Malacek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 8 aprilie 2014,

* Limba de procedură: germana.

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru doamna Bero, de P. Fahlbusch, Rechtsanwalt;
- pentru domnul Bouzalmate, de G. Meyer și de H. Habbe, Rechtsanwälte;
- pentru guvernul german, de T. Henze, în calitate de agent;
- pentru guvernul olandez, de M. de Ree, de M. Bulterman și de H. Stergiou, în calitate de agenți;
- pentru guvernul suedez, de L. Swedenborg și de A. Falk, în calitate de agenți;
- pentru guvernul elvețian, de D. Klingele, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de G. Wils și de M. Condou-Durande, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 30 aprilie 2014,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererile de decizie preliminară privesc interpretarea articolului 16 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).
- 2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul unor litigii între doamna Bero, pe de o parte, și Regierungspräsidium Kassel (Consiliul Regional al orașului Kassel), pe de altă parte, și între domnul Bouzalmate, pe de o parte, și Kreisverwaltung Kleve (administrația orașului Kleve), pe de altă parte, cu privire la legalitatea deciziilor de luare în custodie publică în scopul îndepărtării adoptate în privința acestora.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Considerentele (2), (6), (16) și (17) ale Directivei 2008/115 au următorul cuprins:
 - „(2) Consiliul European de la Bruxelles din 4 și 5 noiembrie 2004 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.
- [...]
- (6) Statele membre ar trebui să ia toate măsurile necesare pentru a asigura că încetarea situației de ședere ilegală a resortisanților țărilor terțe se efectuează printr-o procedură transparentă și echitabilă. În conformitate cu principiile generale ale dreptului UE, deciziile luate în temeiul prezentei directive ar trebui adoptate de la caz la caz și pe bază de criterii obiective, aceasta însemnând că ar trebui acordată atenție nu doar simplului fapt al șederii ilegale. [...]

[...]

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

4 Articolul 1 din directiva menționată, intitulat „Obiectul”, prevede:

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

5 În temeiul articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2008/115, aceasta se aplică fără a aduce atingere dreptului statelor membre de a adopta sau de a menține dispoziții mai favorabile pentru persoanele cărora li se aplică directiva, cu condiția ca acestea să fie în conformitate cu directiva menționată.

6 Articolul 15 din aceeași directivă, intitulat „Luarea în custodie publică”, prevede:

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

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

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

[...]

(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 sa națională, în cazurile în care, în pofida tuturor eforturilor rezonabile depuse de către acestea, este probabil ca operațiunea de îndepărtare să dureze mai mult, datorită:

- (a) lipsei de cooperare a resortisantului în cauză al unei țări terțe sau

(b) întârzierilor în obținerea documentației necesare din partea țărilor terțe.”

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

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

Dreptul german

- 8 Articolul 62a alineatul (1) din Legea privind șederea, exercitarea unei activități profesionale și integrarea străinilor pe teritoriul federal (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) din 30 iulie 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), cu modificările ulterioare (BGBl. 2011 I, p. 2258), care transpune articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115, prevede:

„Luarea în custodie publică în scopul îndepărtării se efectuează, în general, în centre specializate de cazare. În cazul în care un land nu dispune de un centru specializat de cazare, luarea în custodie publică se poate efectua în penitenciare din landul respectiv; într-o astfel de situație, persoanele luate în custodie publică aflate în așteptarea îndepărtării trebuie să fie separate de ceilalți deținuți. [...]”

Litigiile principale și întrebările preliminare

Cauza C-473/13

- 9 Doamna Bero, care, potrivit instanței de trimitere, este probabil resortisant sirian, a formulat o cerere de azil în Germania. Întrucât această cerere a fost respinsă, Autoritatea pentru Străini a solicitat Amtsgericht Frankfurt am Main îndepărtarea sa de pe teritoriul german. Această instanță a dispus, la 6 ianuarie 2011, luarea doamnei Bero în custodie publică până la 17 februarie 2011 în scopul îndepărtării. Calea de atac formulată de aceasta împotriva acestei decizii a fost respinsă de Landgericht Frankfurt am Main.
- 10 Dat fiind că, în Germania, sarcina de a pune în executare măsurile de luare în custodie publică în scopul îndepărtării revine landurilor, landul Hesse a cazat-o pe doamna Bero în penitenciarul Frankfurt, care este un penitenciar obișnuit. În această privință, instanța de trimitere precizează că, spre deosebire de situația existentă în alte landuri din acest stat membru, în landul Hesse nu există niciun centru specializat de cazare, în sensul Directivei 2008/115.
- 11 La 2 februarie 2011, în urma unei cereri adresate comisiei pentru cazuri extrem de dificile a landului Hessen, doamna Bero a fost eliberată din custodie. Prin intermediul recursului formulat la instanța de trimitere, aceasta solicită să se constate că i-au fost încălcate drepturile prin decizia Amtsgericht Frankfurt am Main privind luarea sa în custodie publică și prin respingerea apelului subsecvent de către Landgericht Frankfurt am Main.
- 12 Potrivit Bundesgerichtshof, soluționarea litigiului cu care este sesizat depinde de interpretarea articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

- 13 În aceste condiții, Bundesgerichtshof a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Din articolul 16 alineatul (1) din [Directiva 2008/115] rezultă obligația unui stat membru de a pune în executare, în general, într-un centru specializat de cazare, măsura luării în custodie publică în scopul îndepărtării și în cazul în care asemenea centre există numai într-o parte din statele federate ale respectivului stat membru, iar nu și în celelalte?”

Cauza C-514/13

- 14 Domnul Bouzalmate, resortisant marocan, a intrat ilegal în Germania la 24 septembrie 2010 și a solicitat, la data de 8 octombrie a aceluiași an, acordarea statutului de refugiat.
- 15 Printr-o decizie din 12 ianuarie 2012, rămasă definitivă și executorie la 25 ianuarie 2012, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați) a respins această cerere și a dispus obligarea persoanei în cauză să părăsească teritoriul german în termen de o săptămână de la notificarea acestei decizii, sub sancțiunea expulzării în țara sa de origine. La 2 martie 2012, orașul Geldern (circumscripția Kleve), căruia i-a fost încredințat domnul Bouzalmate, a apreciat că acesta a părăsit orașul fără a-i fi cunoscută noua adresă.
- 16 Domnul Bouzalmate a fost arestat la 25 martie 2013, iar la data de 9 aprilie a aceluiași an, Amtsgericht München l-a condamnat pentru ședere ilegală la o pedeapsă privativă de libertate de cinci luni cu suspendare. După punerea sa în libertate în urma arestului preventiv, persoana în cauză nu s-a prezentat nici în fața Autorității pentru Străini din Landratsamt Kleve (serviciile administrative ale circumscripției Kleve) și nici în fața vreunei alte autorități.
- 17 La 13 iulie 2013, domnul Bouzalmate a fost din nou arestat la München și, prin decizia din data de 26 iulie a aceluiași an, Amtsgericht München a dispus luarea acestuia în custodie, în așteptarea îndepărtării, pentru o perioadă maximă de zece săptămâni, începând de la 14 iulie 2013, adică până la 21 septembrie 2013 cel târziu.
- 18 În urma unei tentative de sinucidere, la 12 septembrie 2013, domnul Bouzalmate a fost internat într-o clinică de psihiatrie. Ținând seama de această situație, Autoritatea pentru Străini din Landratsamt Kleve a anulat data prevăzută pentru îndepărtarea domnului Bouzalmate, adică data de 16 septembrie 2013.
- 19 Întrucât tratamentul psihiatric al domnului Bouzalmate a încetat la 20 septembrie 2013, Amtsgericht München, sesizat cu o nouă cerere din partea Landratsamt Kleve, a dispus, printr-o decizie din aceeași zi, rămânerea domnului Bouzalmate în custodie într-o anumită secțiune a penitenciarului din München, dedicată persoanelor aflate în aceeași situație, până când urma să se procedeze la îndepărtarea acestuia, iar aceasta până la 19 octombrie 2013 cel târziu.
- 20 Domnul Bouzalmate a introdus, în fața Landgericht München I, o cale de atac împotriva deciziei Amtsgericht München menționate.

- 21 Ridicând problema luării în custodie publică a persoanelor vizate de Directiva 2008/115 în centre specializate de cazare, prevăzută la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115, Landgericht München I a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Din articolul 16 alineatul (1) din [Directiva 2008/115] rezultă obligația unui stat membru de a efectua, în general, luarea în custodie în scopul îndepărtării într-un centru specializat de cazare, chiar și în cazul în care astfel de centre există numai într-o parte a structurii federale a statului, însă nu și în cea în care, potrivit normelor privind structura federală a acestui stat membru, se efectuează luarea în custodie publică?”

- 22 La cererea instanței de trimitere, camera desemnată a examinat necesitatea judecării prezentei cauze potrivit procedurii preliminare de urgență prevăzute la articolul 107 din Regulamentul de procedură al Curții. Camera menționată a decis, după ascultarea avocatului general, să respingă această cerere.
- 23 Prin decizia președintelui Curții din 22 octombrie 2013, cauzele C-473/13 și C-514/13 au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la întrebările preliminare

- 24 Prin întrebările formulate, instanțele de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că un stat membru are obligația de a pune în executare, în general, într-un centru specializat de cazare măsura luării în custodie publică în scopul îndepărtării resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, chiar și atunci când statul membru respectiv are o structură federală, iar statul federat competent să decidă și să execute această luare în custodie în temeiul dreptului național nu dispune de un asemenea centru de cazare.
- 25 Este necesar să se arate de la bun început că prima teză a articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 stabilește principiul potrivit căruia luarea în custodie în scopul îndepărtării resortisanților unor țări terțe aflați în situație de ședere ilegală se efectuează în centre specializate de cazare. A doua teză a acestei dispoziții prevede o derogare de la acest principiu, care, ca atare, trebuie interpretată în mod restrictiv (a se vedea în acest sens Hotărârea Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punctul 86).
- 26 Astfel cum a arătat guvernul german, această a doua teză a articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 nu este formulată în mod identic în toate versiunile lingvistice. Astfel, în versiunea sa în limba germană, această dispoziție stipulează că, „în cazul în care un stat membru nu dispune de un centru specializat de cazare și atunci când luarea în custodie publică trebuie efectuată într-un penitenciar, resortisanții țărilor terțe luați în custodie publică sunt separați de deținuții de drept comun”. În celelalte versiuni lingvistice, dispoziția menționată se referă nu la inexistența unor centre specializate de cazare, ci la împrejurarea că un stat membru „nu poate” oferi cazare resortisanților respectivi în astfel de centre.
- 27 Potrivit aceluiași guvern, aceste versiuni lingvistice ale celei de a doua teze a articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 lasă autorităților naționale o marjă de apreciere mai largă decât cea care rezultă din versiunea în limba germană, astfel încât imposibilitatea cazării resortisanților țărilor terțe respectivi în centre specializate de cazare ar putea fi legată și de împrejurarea că în statul federat al unui stat membru, responsabil în temeiul dreptului intern cu punerea în aplicare a măsurii luării în custodie, nu ar exista centre specializate de cazare.
- 28 În această privință, trebuie constatat că obligația prevăzută la prima teză a articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115, de a efectua luarea în custodie în general în centre specializate de cazare, se impune statelor membre ca atare, iar nu statelor membre în funcție de structura lor administrativă sau, respectiv, constituțională.

- 29 Autoritățile naționale însărcinate cu aplicarea legislației naționale care transpune articolul 16 din Directiva 2008/115 trebuie, în consecință, să fie în măsură să efectueze luarea în custodie în centre specializate de cazare.
- 30 Astfel, dacă punerea în aplicare a legislației naționale care transpune Directiva 2008/115 este încredințată, în cadrul unui stat membru, autorităților unui stat federat, împrejurarea că, în anumite state federate, autoritățile competente dispun de posibilitatea de a proceda la asemenea luări în custodie nu poate constitui o transpunere suficientă a Directivei 2008/115 de către statul membru respectiv în cazul în care autoritățile competente din alte state federate ale acestui stat membru nu dispun de această posibilitate.
- 31 Această interpretare a articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 nu presupune însă ca un stat membru care, precum Republica Federală Germania, are o structură federală să fie obligat să creeze centre specializate de cazare în fiecare stat federat. Însă trebuie garantat în special în temeiul unor acorduri de cooperare administrativă, că autoritățile competente ale unui stat federat care nu dispune de astfel de centre pot plasa resortisanții țărilor terțe în așteptarea îndepărtării în centre specializate de cazare din alte state federate.
- 32 În aceste condiții, trebuie să se răspundă la întrebările preliminare adresate că articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că un stat membru are obligația de a pune în executare, în general, într-un centru specializat de cazare din acest stat, măsura luării în custodie publică în scopul îndepărtării resortisanților unor țări terțe aflați în situație de ședere ilegală, chiar și atunci când statul membru respectiv are o structură federală, iar statul federat competent să decidă și să procedeze la executarea unei astfel de măsuri în temeiul dreptului național nu dispune de un asemenea centru de cazare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 33 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 (Marea Cameră) declară:

Articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală trebuie interpretat în sensul că un stat membru are obligația de a pune în executare, în general, într-un centru specializat de cazare din acest stat măsura luării în custodie publică în scopul îndepărtării resortisanților unor țări terțe aflați în situație de ședere ilegală, chiar și atunci când statul membru respectiv are o structură federală, iar statul federat competent să decidă și să procedeze la executarea unei astfel de măsuri în temeiul dreptului național nu dispune de un asemenea centru de cazare.

Semnături