



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

15 martie 2017**

„Trimitere preliminară — Criterii și mecanisme de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională — Regulamentul (UE) nr. 604/2013 (Dublin III) — Articolul 28 alineatul (2) — Detenție în scopul transferului — Articolul 2 litera (n) — Risc ridicat de sustragere de la procedură — Criterii obiective — Lipsa unei definiții legale”

În cauza C-528/15,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă), prin decizia din 24 septembrie 2015, primită de Curte la 7 octombrie 2015, în procedura

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

împotriva

Salah Al Chodor,

Ajlin Al Chodor,

Ajvar Al Chodor,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul M. Ilešič, președinte de cameră, doamna A. Prechal (raportor), domnul A. Rosas, doamna C. Toader și domnul E. Jarašiūnas, judecători,

avocat general: domnul H. Saugmandsgaard Øe,

grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 14 iulie 2016,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, de D. Franc;
- pentru guvernul ceh, de M. Smolek, de J. Vlácil și de S. Šindelková, în calitate de agenți;
- pentru guvernul elen, de M. Michelogiannaki, în calitate de agent;
- pentru guvernul Regatului Unit, de S. Brandon, în calitate de agent, asistat de M. Gray, barrister;

* Limba de procedură: ceha.

— pentru Comisia Europeană, de M. Condou-Durande, de M. Šimerdová și de G. Wils, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 10 noiembrie 2016,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 28 din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (JO 2013, L 180, p. 31, denumit în continuare „Regulamentul Dublin III”) coroborat cu articolul 2 din acest regulament.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui recurs introdus de Policie ČR, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Poliția Republicii Cehe, Direcția regională Ústí nad Labem, Departamentul privind străinii, denumită în continuare „Poliția străinilor”) în legătură cu anularea de către o instanță inferioară a deciziei Poliției străinilor de a-i plasa pe domnii Salah, Ajlin și Ajvar Al Chodor (denumiți în continuare împreună „domnii Al Chodor”) în detenție pentru o durată de 30 de zile în vederea predării lor Ungariei.

Cadrul juridic

CEDO

- 3 Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), prevede la articolul 5, intitulat „Dreptul la libertate și la siguranță”:

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

[...]

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

Dreptul Uniunii

Carta

- 4 Articolul 6 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) prevede că „[o]rice persoană are dreptul la libertate și la siguranță”.

- 5 Potrivit articolului 52 din cartă, intitulat „Întinderea și interpretarea drepturilor și principiilor”:

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

[...]

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

[...]”

Regulamentul Dublin III

- 6 Potrivit considerentului (9) al regulamentului menționat:

„Pe baza rezultatelor evaluărilor întreprinse cu privire la punerea în aplicare a instrumentelor din prima etapă, este oportun, în acest stadiu, să se confirme principiile care stau la baza Regulamentului (CE) nr. 343/2003 [al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe (JO 2003, L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 56)], efectuând, în același timp, îmbunătățirile necesare, pe baza experienței acumulate, privind eficacitatea sistemului de la Dublin și protecția oferită solicitanților în temeiul respectivului sistem. Întrucât o bună funcționare a sistemului de la Dublin este esențială pentru [sistemul european comun de azil (SECA)], principiile și funcționarea acestui sistem ar trebui revizuite pe măsură ce se elaborează alte componente ale SECA și alte instrumente de solidaritate ale Uniunii. Ar trebui să se prevadă o «verificare a adecvării» cuprinzătoare, prin efectuarea unei evaluări bazate pe dovezi, care să acopere efectele juridice, economice și sociale ale sistemului de la Dublin, inclusiv efectele acestuia asupra drepturilor fundamentale.”

- 7 Considerentul (20) al Regulamentului Dublin III are următorul cuprins:

„Detenția solicitanților ar trebui aplicată în conformitate cu principiul conform căruia o persoană nu poate fi supusă detenției pentru simplul motiv că solicită protecție internațională. Detenția ar trebui să fie pe o perioadă cât mai scurtă cu putință și să facă obiectul principiilor necesității și proporționalității. În special, deținerea solicitanților trebuie să fie în conformitate cu articolul 31 din Convenția de la Geneva. Procedurile prevăzute în prezentul regulament în ceea ce privește o persoană deținută ar trebui efectuate cu prioritate, în termenele cele mai scurte cu putință. În ceea ce privește garanțiile generale ale detenției, precum și condițiile de detenție, statele membre ar trebui să aplice, după caz, dispozițiile Directivei 2013/33/UE [a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (JO 2013, L 180, p. 96)] și în cazul persoanelor deținute în temeiul prezentului regulament.”

- 8 Articolul 2 din Regulamentul Dublin III, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentului regulament:

[...]

(n) «riscul sustragerii de la procedură» înseamnă, într-un caz individual, existența unor motive bazate pe criterii obiective definite de lege, de a considera că un solicitant sau un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care este implicat într-o procedură de transfer se poate sustrage procedurii.”

9 Articolul 28 din acest regulament, intitulat „Detenția”, prevede:

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

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

(3) Detenția trebuie să fie pe o perioadă cât mai scurtă și nu poate fi mai lungă decât perioada necesară, în mod rezonabil, pentru îndeplinirea cu profesionalism a procedurilor administrative necesare până la efectuarea transferului în temeiul prezentului regulament.

[...]”

Directiva 2013/33

10 Potrivit articolului 8 din Directiva 2013/33 (denumită în continuare „Directiva privind primirea”):

„(1) Statele membre nu plasează o persoană în detenție pentru unicul motiv că aceasta este un solicitant în conformitate cu Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale [(JO 2013, L 180, p. 60)].

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

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

[...]

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

Motivele de detenție se prevăd în dreptul intern.

[...]”

Dreptul ceh

11 Articolul 129 alineatul 1 din Legea nr. 326/1999 privind șederea străinilor pe teritoriul Republicii Ceha și de modificare a altor legi (denumită în continuare „Legea privind șederea străinilor”) prevede:

„Poliția plasează în detenție străinul care a intrat sau care a avut reședința în mod nelegal în Republica Cehă pentru perioada strict necesară în vederea predării acestuia în temeiul unei convenții internaționale încheiate cu un alt stat membru al Uniunii Europene înainte de data de 13 ianuarie 2009 sau în temeiul unei norme de drept direct aplicabile a Comunităților Europene.”

- 12 La data pronunțării deciziei de trimitere era în curs o procedură legislativă care viza modificarea acestui articol prin adăugarea unui alineat 4, redactat după cum urmează:

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

Litigiul principal și întrebarea preliminară

- 13 Domnii Al Chodor, resortisanți irakieni, au intrat în Republica Cehă, unde au făcut obiectul unui control al poliției la 7 mai 2015. Întrucât aceștia nu au prezentat niciun document de identitate, au fost interogați de Poliția străinilor.
- 14 În cursul audierii, au declarat că sunt de origine kurdă și că satul lor a fost ocupat de combatanții organizației teroriste Statul Islamic. Prin Turcia, domnii Al Chodor ar fi ajuns în Grecia, de unde și-ar fi continuat drumul cu un camion. În Ungaria, au fost reținuți de poliție, care le-a luat amprente digitale. Domnul Salah Al Chodor a declarat că a semnat câteva documente cu acea ocazie. În ziua următoare, autoritățile maghiare i-au condus la gară și i-au direcționat către o tabără de refugiați. Domnii Al Chodor ar fi părăsit tabăra după două zile cu intenția de a se alătura membrilor familiei lor în Germania.
- 15 După ce i-a reținut pe domnii Al Chodor în Republica Cehă, Poliția străinilor cehă a consultat baza de date Eurodac și a constatat că aceștia depuseseră o cerere de azil în Ungaria.
- 16 Poliția străinilor a apreciat că exista un risc ridicat de sustragere a domnilor Al Chodor de la procedură dat fiind că aceștia nu dispuneau de un permis de ședere și nici de o locuință în Republica Cehă în așteptarea transferului lor în Ungaria. În plus, ei au părăsit tabăra de refugiați situată în Ungaria în pofida normelor care le interziceau acest lucru, fără a aștepta să fie adoptată o decizie cu privire la cererea lor de azil, cu intenția de a merge în Germania. Prin urmare, Poliția străinilor i-a plasat în detenție pe domnii Al Chodor pentru o perioadă de 30 de zile, în așteptarea transferului lor în Ungaria, în temeiul articolului 129 alineatul 1 din Legea privind șederea străinilor coroborat cu articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III.
- 17 Domnii Al Chodor au introdus o acțiune împotriva deciziei privind plasarea lor în detenție. Krajský soud v Ústí nad Labem (Curtea Regională din Ústí nad Labem, Republica Cehă) a anulat această decizie, considerând că legislația cehă nu prevede criterii obiective pentru aprecierea riscului sustragerii de la procedură în sensul articolului 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III. În consecință, instanța respectivă a statuat că plasarea în detenție este nelegală. Ea se întemeiază în plus pe două hotărâri adoptate de instanțe din alte state membre care s-au pronunțat în același sens, una a Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție, Germania) (Bundesgerichtshof, 26 iunie 2014, V ZB 31/14), iar cealaltă a Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria) (Verwaltungsgerichtshof, 19 februarie 2015, RO 2014/21/0075-5).
- 18 Ca urmare a anulării deciziei adoptate de Poliția străinilor, domnii Al Chodor au fost puși în libertate. Ei au plecat din Republica Cehă către o destinație necunoscută.

- 19 Poliția străinilor a declarat recurs la Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă) împotriva hotărârii Krajský soud v Ústí nad Labem (Curtea Regională din Ústí nad Labem). Potrivit acesteia, simpla absență în legislația cehă a unor criterii obiective care să definească riscul sustragerii de la procedură nu justifică inaplicabilitatea articolului 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III. Această din urmă dispoziție ar impune examinarea riscului sustragerii de la procedură în lumina a trei condiții, și anume o apreciere individuală ținând seama de împrejurările cauzei, caracterul proporțional al detenției și imposibilitatea aplicării unei măsuri mai puțin coercitive. Poliția străinilor ar fi respectat aceste condiții.
- 20 Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la problema dacă articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III coroborat cu articolul 2 litera (n) din acesta și/sau cu articolul 129 alineatul 1 din Legea privind șederea străinilor constituie un temei juridic suficient în lipsa, în legislația națională, a unor criterii obiective care să definească prezența unui risc ridicat de sustragere de la procedură.
- 21 Ea subliniază în acest cadru că versiunile lingvistice ale articolului 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III diferă. În timp ce versiunile în limbile germană și franceză ale acestei dispoziții impun o definiție, prin lege, a criteriilor obiective pentru aprecierea riscului sustragerii de la procedură, alte versiuni lingvistice prevăd o definiție „prin drept” a criteriilor menționate, astfel încât conținutul termenilor „definite de lege” nu ar rezulta cu claritate din textul acestei dispoziții. În plus, instanța de trimitere subliniază că Curtea Europeană a Drepturilor Omului interpretează termenul „lege” în mod larg, în sensul că, potrivit acesteia, termenul menționat nu se limitează numai la legislație, ci include și alte izvoare de drept (Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Kruslin împotriva Franței din 24 aprilie 1990, CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, § 29). În cadrul detenției persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, din Hotărârea Mooren împotriva Germaniei din 9 iulie 2009 (Curtea Europeană a Drepturilor Omului, CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, § 76 și 90-97) ar reieși că trebuie analizată calitatea temeiului juridic, în special în termeni de claritate, de accesibilitate și de previzibilitate.
- 22 Prin urmare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă recunoașterea, prin jurisprudența sa constantă, a unor criterii obiective pe baza cărora se poate proceda la plasarea în detenție a unor persoane în temeiul articolului 129 din Legea privind șederea străinilor poate îndeplini cerința privind o definiție „de lege”, în sensul articolului 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III, în măsura în care această jurisprudență confirmă o practică administrativă constantă a Poliției străinilor, care se caracterizează prin lipsa unor elemente arbitrare, prin previzibilitate și prin apreciere individuală în fiecare caz.
- 23 În aceste condiții, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

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

Cu privire la întrebarea preliminară

- 24 Instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 2 litera (n) și articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III, coroborate, trebuie interpretate în sensul că impun statelor membre să stabilească, în legea națională, criteriile obiective pe care se bazează motivele de a considera că există un risc de sustragere de la procedură a solicitantului de protecție internațională (denumit în continuare „solicitantul”) care face obiectul unei proceduri de transfer și dacă lipsa acestor criterii în legea națională atrage inaplicabilitatea articolului 28 alineatul (2) din respectivul regulament.

- 25 Trebuie amintit de la bun început că Regulamentul Dublin III permite, în temeiul articolului 28 alineatul (2) din acesta, în cazul existenței unui risc ridicat de sustragere, ținerea în detenție a solicitanților pentru a garanta că procedurile de transfer se desfășoară în conformitate cu acest regulament pe baza unei analize individuale și numai în cazul în care măsura detenției are un caracter proporțional și dacă nu se pot aplica în mod efectiv măsuri alternative mai puțin coercitive. Articolul 2 litera (n) din respectivul regulament definește la rândul său noțiunea „riscul sustragerii de la procedură” drept existența, într-un caz individual, a unor motive bazate pe criterii obiective definite de lege de a considera că persoana în cauză se poate sustrage procedurii.
- 26 Poliția străinilor și guvernul ceh arată cu titlu introductiv că un regulament are vocația de a se aplica în mod direct în statele membre și, în consecință, nu implică o transpunere prealabilă în dreptul național. În consecință, articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III nu ar impune legiuitorului național să procedeze la punerea în aplicare, printr-o lege națională, a respectivelor criterii obiective care definesc un risc de sustragere de la procedură.
- 27 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe consacrate a Curții, în temeiul articolului 288 TFUE și având în vedere însăși natura regulamentelor și funcția lor în sistemul de izvoare ale dreptului Uniunii, dispozițiile regulamentelor menționate au, în general, un efect imediat în ordinele juridice naționale, fără a fi necesar ca autoritățile naționale să adopte măsuri de aplicare. Totuși, unele dintre aceste dispoziții pot necesita, pentru punerea lor în aplicare, adoptarea unor măsuri de aplicare de către statele membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 aprilie 2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging și Janssens, C-42/10, C-45/10 și C-57/10, EU:C:2011:253, punctele 47 și 48, precum și jurisprudența citată).
- 28 Aceasta este situația în ceea ce privește articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III, care impune în mod expres ca criteriile obiective care definesc existența riscului sustragerii de la procedură să fie „definite de lege”. Întrucât aceste criterii nu au fost stabilite în respectivul regulament și nici într-un alt act juridic al Uniunii, formularea criteriilor menționate intră, în contextul regulamentului amintit, sub incidența dreptului național. De altfel, această constatare este susținută de coroborarea, pe de o parte, a articolului 8 alineatul (3) litera (f) din Directiva privind primirea, potrivit căruia un solicitant poate fi plasat în detenție în conformitate cu articolul 28 din Regulamentul Dublin III, cu, pe de altă parte, ultimul paragraf al respectivului articol 8 alineatul (3), care precizează că motivele unei asemenea detenții se prevăd în dreptul intern. În plus, considerentul (20) al Regulamentului Dublin III menționează la rândul său că, în ceea ce privește garanțiile generale ale detenției, precum și condițiile de detenție, statele membre ar trebui să aplice și în privința persoanelor deținute în temeiul aceluiași regulament, după caz, dispozițiile Directivei privind primirea, care cuprinde, la articolul 8 citat anterior, tocmai o trimitere directă la dreptul intern. În consecință, criteriile precum cele vizate la articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III necesită o punere în aplicare în dreptul național al fiecărui stat membru.
- 29 În continuare, trebuie determinat dacă termenul „lege”, vizat la articolul 2 litera (n) din regulamentul menționat, trebuie înțeles ca înglobând o jurisprudență consacrată care confirmă, dacă este cazul, o practică administrativă constantă.
- 30 Conform unei jurisprudențe constante a Curții, cu ocazia interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul ei și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție (Hotărârea din 26 mai 2016, Envirotec Denmark, C-550/14, EU:C:2016:354, punctul 27 și jurisprudența citată).
- 31 În ceea ce privește modul de redactare a articolului 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III, o analiză pur textuală a noțiunii „definite de lege” nu permite să se stabilească dacă o jurisprudență sau o practică administrativă constante sunt susceptibile să intre sub incidența acesteia. Într-adevăr, în diferitele versiuni lingvistice ale respectivului regulament, termenul echivalent termenului „lege” are un conținut diferit. Astfel, termenii utilizați, de exemplu, în versiunile în limbile engleză, polonă și

slovacă se apropie de noțiunea „drept”, care poate avea un conținut mai larg decât noțiunea „lege”. Alte versiuni, de exemplu în limbile bulgară, spaniolă, cehă, germană și franceză, au un conținut mai restrictiv.

- 32 Or, în caz de divergență între versiunile lingvistice, domeniul de aplicare al dispoziției în discuție nu poate fi apreciat pe baza unei interpretări exclusiv textuale, ci trebuie să fie apreciat în funcție de economia generală și de finalitatea reglementării din care face parte (Hotărârea din 26 mai 2016, *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, punctul 28 și jurisprudența citată).
- 33 În ceea ce privește economia generală în care se înscrie articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III, Curtea a statuat deja că reiese din considerentul (9) al respectivului regulament că acesta confirmă principiile pe care este întemeiat și vizează, în același timp, să aducă îmbunătățirile necesare, în lumina experienței, nu numai eficacității sistemului de la Dublin, ci și protecției acordate solicitanților, aceasta fiind asigurată în special prin protecția jurisdicțională de care beneficiază aceștia din urmă (Hotărârea din 7 iunie 2016, *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, punctul 52).
- 34 Acest nivel înalt de protecție acordat solicitanților vizați de Regulamentul Dublin III este prevăzut și în ceea ce privește detenția acestora, după cum reiese din articolul 28 coroborat cu articolul 2 litera (n) din acest regulament. Astfel, articolul 28 din regulamentul menționat prevede, după cum reiese din considerentul (20) al acestuia, limitări importante ale competenței statelor membre de a proceda la plasarea în detenție. Așadar, rezultă din articolul 28 alineatul (1) din același regulament că statele membre nu pot ține în detenție o persoană numai pentru motivul că aceasta a formulat o cerere de protecție internațională. În plus, alineatul (2) al acestui articol permite ținerea în detenție pentru a garanta că procedurile de transfer se desfășoară în conformitate cu același regulament doar în cazul existenței unui risc ridicat de sustragere, a cărui apreciere trebuie să fie întemeiată pe o analiză individuală. De asemenea, măsura detenției trebuie să aibă un caracter proporțional și ea este justificată numai dacă nu se pot aplica în mod efectiv măsuri alternative mai puțin coercitive. Pe de altă parte, potrivit alineatului (3) al articolului menționat, detenția trebuie să fie pe o perioadă cât mai scurtă. În sfârșit, articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III impune ca constatarea existenței riscului sustragerii de la procedură să se bazeze pe criterii obiective, care trebuie să fie definite de lege și să fie aplicate de la caz la caz.
- 35 În plus, trebuie constatat că Regulamentul Dublin III prevede mai multe garanții în ceea ce privește plasarea în detenție decât Regulamentul nr. 343/2003, a cărui reformare o constituie Regulamentul Dublin III. Astfel, Regulamentul nr. 343/2003 nu cuprindea nicio dispoziție referitoare la plasarea în detenție. Această evoluție subliniază atenția crescută pe care legiuitorul Uniunii o acordă protecției solicitanților, după cum rezultă și din Hotărârea din 7 iunie 2016, *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409).
- 36 În ceea ce privește obiectivul urmărit prin articolul 2 litera (n) din Regulamentul Dublin III coroborat cu articolul 28 alineatul (2) din acesta, trebuie amintit că, prin autorizarea plasării în detenție a unui solicitant în vederea garantării procedurilor de transfer în conformitate cu respectivul regulament în cazul în care există un risc ridicat de sustragere de la procedură a acestui solicitant, dispozițiile menționate prevăd o restrângere a exercitării dreptului fundamental la libertate consacrat la articolul 6 din cartă (a se vedea prin analogie Hotărârea din 15 februarie 2016, *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 49).
- 37 În această privință, rezultă din articolul 52 alineatul (1) din cartă că orice restrângere a exercițiului respectivului drept trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestuia, precum și principiul proporționalității. În măsura în care cartă conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin CEDO, articolul 52 alineatul (3) din cartă prevede că înțelesul și întinderea acestora din urmă sunt aceleași ca cele prevăzute de convenția menționată, precizând totodată că dreptul Uniunii poate să confere o protecție mai largă. Prin urmare, în vederea interpretării articolului 6 din cartă, trebuie să se țină seama de articolul 5 din CEDO în calitate de prag minim de protecție.

- 38 Or, potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, orice privare de libertate trebuie să fie legală nu numai în sensul că trebuie să aibă un temei juridic în dreptul intern, ci acest caracter legal privește și calitatea de lege și implică faptul că o lege națională care autorizează o privare de libertate trebuie să fie suficient de accesibilă, precisă și previzibilă în aplicarea sa pentru a evita orice risc de arbitrar (a se vedea în acest sens Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 21 octombrie 2013, Del Río Prada împotriva Spaniei, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125).
- 39 În plus, potrivit jurisprudenței Curții în această privință, trebuie subliniat că obiectivul garanțiilor privind libertatea, astfel cum sunt consacrate atât la articolul 6 din cartă, cât și la articolul 5 din CEDO, este constituit în special de protecția individului împotriva arbitrarului. Astfel, punerea în aplicare a unei măsuri privative de libertate, pentru a fi conformă cu respectivul obiectiv, implică printre altele ca aceasta să fie lipsită de orice element de rea-credință sau de înșelăciune din partea autorităților (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 februarie 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 81).
- 40 Rezultă din cele ce precedă că, întrucât detenția solicitanților constituie o ingerință gravă în dreptul la libertate al acestora, ea trebuie să respecte garanții stricte, și anume existența unui temei juridic, claritatea, previzibilitatea, accesibilitatea și protecția împotriva arbitrarului.
- 41 În ceea ce privește prima dintre aceste garanții, este necesar să se arate că restrângerea exercițiului dreptului la libertate este întemeiată, în speță, pe articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III coroborat cu articolul 2 litera (n) din acesta, care constituie un act legislativ al Uniunii. Această din urmă dispoziție face trimitere la rândul său la dreptul intern pentru definirea criteriilor obiective care indică prezența riscului sustragerii de la procedură. În acest context, se pune problema de a ști ce fel de dispoziție îndeplinește celelalte patru garanții, și anume claritatea, previzibilitatea, accesibilitatea și protecția împotriva arbitrarului.
- 42 În această privință, după cum a arătat avocatul general la punctul 63 din concluzii, este necesar ca puterea de apreciere individuală de care dispun autoritățile în cauză în temeiul articolului 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III coroborat cu articolul 2 litera (n) din acesta, referitoare la existența riscului sustragerii de la procedură, să se înscrie în cadrul anumitor limite prestabilite. În consecință, este esențial ca criteriile care definesc existența unui astfel de risc, care constituie motivul unei detenții, să fie definite în mod clar printr-un act obligatoriu și previzibil în aplicarea sa.
- 43 Ținând seama de finalitatea dispozițiilor în cauză, precum și în lumina înaltului nivel de protecție care rezultă din contextul lor, numai o dispoziție cu aplicabilitate generală ar putea îndeplini cerințele privind claritatea, previzibilitatea, accesibilitatea și în special protecția împotriva arbitrarului.
- 44 Astfel, adoptarea unor dispoziții cu aplicabilitate generală oferă garanțiile necesare întrucât un asemenea text reglementează în mod obligatoriu și cunoscut în avans marja de manevră a autorităților menționate în aprecierea împrejurărilor fiecărui caz concret. În plus, după cum a arătat avocatul general la punctele 81 și 82 din concluzii, criteriile stabilite într-o dispoziție obligatorie se pretează cel mai bine controlului extern al puterii de apreciere a autorităților menționate, pentru a proteja solicitanții împotriva privărilor de libertate arbitrare.
- 45 Rezultă de aici că articolul 2 litera (n) și articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III, coroborate, trebuie interpretate în sensul că impun ca criteriile obiective pe care se bazează motivele de a considera că există un risc de sustragere a solicitantului de la procedură să fie stabilite într-o dispoziție obligatorie cu aplicabilitate generală. În orice caz, o jurisprudență constantă, care confirmă o practică constantă a Poliției străinilor, precum cea din cauza principală, nu poate fi suficientă.
- 46 În lipsa respectivelor criterii într-o astfel de dispoziție, precum în cauza principală, plasarea în detenție trebuie să fie declarată nelegală, ceea ce atrage inaplicabilitatea articolului 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III.

- 47 Prin urmare, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 2 litera (n) și articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III, coroborate, trebuie interpretate în sensul că impun statelor membre să stabilească, într-o dispoziție obligatorie cu aplicabilitate generală, criteriile obiective pe care se bazează motivele de a considera că există un risc de sustragere de la procedură a solicitantului care face obiectul unei proceduri de transfer. Lipsa unei astfel de dispoziții atrage inaplicabilitatea articolului 28 alineatul (2) din acest regulament.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 48 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 doua) declară:

Articolul 2 litera (n) și articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid, coroborate, trebuie interpretate în sensul că impun statelor membre să stabilească, într-o dispoziție obligatorie cu aplicabilitate generală, criteriile obiective pe care se bazează motivele de a considera că există un risc de sustragere de la procedură a solicitantului de protecție internațională care face obiectul unei proceduri de transfer. Lipsa unei astfel de dispoziții atrage inaplicabilitatea articolului 28 alineatul (2) din acest regulament.

Semnături