



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

22 iunie 2021 *

„Trimitere preliminară – Cetățenia Uniunii – Articolele 20 și 21 TFUE – Directiva 2004/38/CE – Dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora – Decizie de a pune capăt șederii persoanei interesate pentru motive de ordine publică – Măsuri preventive pentru evitarea oricărui risc de sustragere a persoanei interesate în termenul acordat acesteia pentru părăsirea teritoriului statului membru gazdă – Dispoziții naționale similare celor aplicabile resortisanților țărilor terțe în temeiul articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2008/115/CE – Durată maximă a luării în custodie publică în scopul îndepărtării – Dispoziție națională identică cu cea aplicabilă resortisanților țărilor terțe”

În cauza C-718/19,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională, Belgia), prin decizia din 18 iulie 2019, primită de Curte la 27 septembrie 2019, în procedura

Ordre des barreaux francophones et germanophone,

Association pour le droit des Étrangers ASBL,

Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL,

Ligue des droits de l'Homme ASBL,

Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL

împotriva

Conseil des ministres,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, doamna A. Prechal, domnii M. Vilaras, E. Regan (raportor) și N. Piçarra, președinți de cameră, domnii M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin și F. Biltgen, doamna K. Jürimäe, domnii C. Lycourgos și P. G. Xuereb, doamna L. S. Rossi și domnul I. Jarukaitis, judecători,

avocat general: domnul A. Rantos,

grefier: domnul R. Schiano, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 16 noiembrie 2020,

* Limba de procedură: franceza.

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Association pour le droit des Étrangers ASBL, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, Ligue des Droits de l'Homme ASBL și Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL, de M. Van den Broeck, avocat, și P. Delgrange și S. Benkhelifa, avocates;
- pentru guvernul belgian, de L. Van den Broeck, M. Jacobs și C. Pochet, în calitate de agenți, asistate de D. Matray, C. Decordier, S. Matray și C. Piront, avocats, și de T. Bricout, avocat;
- pentru guvernul danez, de J. Nymann-Lindegren, P. Jespersen și S. Wolff, în calitate de agenți;
- pentru guvernul spaniol, de J. Rodríguez de la Rúa Puig, în calitate de agent;
- pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de A. Azéma și E. Montaguti, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 10 februarie 2021,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 20 și 21 TFUE, precum și a Directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, rectificări în JO 2004, L 229, p. 35, și în JO 2005, L 197, p. 34, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Ordre des barreaux francophones et germanophone, Association pour le droit des Étrangers ASBL, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, Ligue des Droits de l'Homme ASBL și Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL, pe de o parte, și Conseil des ministres (Consiliul de Miniștri, Belgia), pe de altă parte, cu privire la o reglementare națională care aplică cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora atât măsuri similare celor aplicabile resortisanților țărilor terțe în scopul evitării oricărui risc de sustragere a respectivilor resortisanți în termenul acordat acestora pentru părăsirea teritoriului statului membru gazdă în urma adoptării unei decizii de îndepărtare, cât și o durată maximă de luare în custodie publică în scopul îndepărtării identică cu cea aplicabilă resortisanților menționați.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2004/38

3 Considerentele (1)-(3) și (31) ale Directivei 2004/38 sunt redactate după cum urmează:

„(1) Cetățenia Uniunii conferă fiecărui cetățean al Uniunii un drept fundamental și individual la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de [Tratatul FUE] și a măsurilor adoptate în scopul aplicării acestuia.

(2) Libera circulație a persoanelor constituie una dintre libertățile fundamentale ale pieței interne, care reprezintă un spațiu fără frontiere interne în care libertatea este asigurată în conformitate cu dispozițiile [Tratatului FUE].

(3) Cetățenia Uniunii ar trebui să constituie statutul fundamental al resortisanților din statele membre, dacă aceștia își exercită dreptul la liberă circulație și ședere. Este, așadar, necesar să se codifice și să se revizuiască instrumentele comunitare existente care tratează în mod separat lucrătorii care desfășoară activități salariate, cei care desfășoară activități independente, precum și studenții și alte persoane inactive, în scopul simplificării și întăririi dreptului la liberă circulație și ședere pentru toți cetățenii Uniunii.

[...]

(31) Prezenta directivă respectă drepturile și libertățile fundamentale și principiile recunoscute în special de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene; [...].”

4 Articolul 3 din această directivă, intitulat „Destinatarii”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă se aplică oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează sau își are reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este, precum și membrilor familiei sale, conform definiției de la articolul 2 punctul 2, care îl însoțesc sau i se alătură.”

5 Articolul 4 din directiva menționată, intitulat „Dreptul de ieșire”, prevede la alineatul (1):

„Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile și membrii familiei acestora care nu au cetățenia unui stat membru și care dețin pașapoarte valabile au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru.”

6 Potrivit articolului 27 din aceeași directivă, intitulat „Principii generale”:

„(1) Sub rezerva dispozițiilor prezentului capitol, statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii și a membrilor lor de familie, indiferent de cetățenie, pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică. Aceste motive nu pot fi invocate în scopuri economice.

(2) Măsurile luate din motive de ordine publică sau siguranță publică respectă principiul proporționalității și se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză. Condamnările penale anterioare nu pot justifica în sine luarea unor asemenea măsuri.

Conduita persoanei în cauză trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății. Nu pot fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt legate de considerații de prevenție generală.

[...]

(4) Statul membru care a eliberat pașaportul sau cartea de identitate permite titularului documentului care a fost expulzat din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică de pe teritoriul altui stat membru să reintre pe teritoriul său fără nicio formalitate, chiar dacă documentul nu mai este valabil sau dacă cetățenia titularului este contestată.”

- 7 Articolul 30 din Directiva 2004/38, intitulat „Notificarea deciziilor”, prevede:

„(1) Persoanele interesate sunt notificate în scris cu privire la orice decizie adoptată în temeiul articolului 27 alineatul (1), astfel încât să poată înțelege conținutul notificării și implicațiile acesteia.

[...]

(3) Notificarea precizează instanța judecătorească sau autoritatea administrativă la care persoana interesată poate contesta decizia, termenul pentru contestare și, dacă este cazul, termenul acordat persoanei respective pentru a părăsi teritoriul statului membru. Cu excepția unor cazuri de urgență, motivate corespunzător, termenul acordat pentru părăsirea teritoriului nu poate fi mai mic de o lună de la data notificării.”

Directiva 2008/115/CE

- 8 Considerentele (2), (4) și (24) ale Directivei 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 2008, L 348, p. 98) sunt redactate după cum urmează:

„(2) Consiliul European de la Bruxelles [(Belgia)] 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.

[...]

(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.

[...]

(24) Prezenta directivă respectă drepturile fundamentale, precum și principiile recunoscute în special de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.”

- 9 Articolul 1 din această directivă, 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 [Uniunii], precum și cu dreptul internațional, inclusiv obligațiile în materie de protecție a refugiaților și de drepturi ale omului.”

10 Articolul 2 din directiva menționată, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (3):

„Prezenta directivă nu se aplică persoanelor care beneficiază de [dreptul] la libera circulație astfel cum este definit la articolul 2 alineatul (5) din Codul Frontierelor Schengen.”

11 Articolul 6 din aceeași directivă, intitulat „Decizia de returnare”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre emit o decizie de returnare împotriva oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor, fără a aduce atingere excepțiilor menționate la alineatele (2)-(5).”

12 Articolul 7 din Directiva 2008/115, intitulat „Plecarea voluntară”, prevede la alineatul (3):

„În cursul termenului pentru plecare voluntară pot fi impuse o serie de obligații în scopul de a evita riscul de sustragere, cum ar fi aceea de a se prezenta, la intervale de timp periodice, [în fața] autorităților, de a depune o garanție financiară corespunzătoare, de a prezenta documente sau obligația de a rămâne într-un anumit loc.”

13 Capitolul IV din această directivă, intitulat „Luarea în custodie publică în scopul îndepărtării”, cuprinde articolele 15-18 din directiva menționată.

14 Potrivit articolului 15 din aceeași directivă, intitulat „Luarea în custodie publică”:

„(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 [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.”

Dreptul belgian

- 15 Articolul 44 ter din loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Legea din 15 decembrie 1980 privind accesul pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor) (*Moniteur belge* din 31 decembrie 1980, p. 14584), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „Legea din 15 decembrie 1980”), prevede:

„§ 1. În cazul în care un cetățean al Uniunii sau un membru al familiei acestuia nu are sau nu mai are drept de ședere pe teritoriu, ministrul sau delegatul său poate emite în privința sa un ordin de părăsire a teritoriului, în conformitate cu articolul 7 primul paragraf.

Atunci când ministrul sau reprezentantul său intenționează să emită un ordin de părăsire a teritoriului, ia în considerare durata șederii cetățeanului Uniunii sau a membrului familiei sale pe teritoriul Regatului, vârsta acestuia, starea lui de sănătate, situația sa familială și economică, integrarea sa socială și culturală în Regat și intensitatea legăturilor sale cu țara de origine.

§ 2. Ordinul de părăsire a teritoriului emis în privința unui cetățean al Uniunii sau a unui membru al familiei acestuia indică termenul în care el trebuie să părăsească teritoriul Regatului. Cu excepția unor cazuri de urgență justificate corespunzător, acest termen nu poate fi mai mic de o lună de la notificarea deciziei.

Termenul prevăzut la primul paragraf poate fi prelungit de ministru sau de delegatul său atunci când:

- 1° returnarea voluntară nu se poate realiza în termenul respectiv; sau
- 2° împrejurările specifice situației persoanei în cauză justifică acest lucru.

Cererea prin care se urmărește obținerea unei prelungiri a termenului pentru părăsirea teritoriului Regatului trebuie introdusă de cetățeanul Uniunii sau de membrul familiei sale la ministru sau la delegatul său.”

- 16 Articolele 28-31 din loi du 24 février 2017, modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale (Legea din 24 februarie 2017 de modificare a Legii din 15 decembrie 1980 privind accesul pe teritoriu, șederea, stabilirea și îndepărtarea străinilor în scopul de a consolida protecția ordinii publice și a siguranței naționale) (*Moniteur belge* din 19 aprilie 2017, p. 51890) (denumită în continuare „Legea din 24 februarie 2017”) au introdus în Legea din 15 decembrie 1980 articolele 44 quater-44 septies, care sunt redactate după cum urmează:

„Articolul 44 quater. Atât timp cât curge termenul prevăzut la articolul 44 ter, cetățeanul Uniunii sau membrul familiei sale nu poate face obiectul unei îndepărtări forțate.

Pentru a evita orice risc de sustragere în termenul prevăzut la articolul 44 ter, cetățeanul Uniunii sau membrul familiei sale poate fi constrâns să respecte măsuri preventive. Regele este abilitat să stabilească aceste măsuri printr-un decret adoptat în cadrul Consiliului de Miniștri.

Articolul 44 quinquies. § 1. Ministrul sau delegatul său ia toate măsurile necesare pentru a executa ordinul de părăsire a teritoriului atunci când:

- 1° nu s-a acordat niciun termen cetățeanului Uniunii sau membrului familiei sale pentru a părăsi teritoriul Regatului;
- 2° cetățeanul Uniunii sau membrul familiei sale nu a părăsit teritoriul Regatului în termenul care i-a fost acordat;

3° înainte de expirarea termenului acordat pentru părăsirea teritoriului Regatului, cetățeanul Uniunii sau membrul familiei sale prezintă un risc de sustragere, nu a respectat măsurile preventive impuse sau constituie o amenințare pentru ordinea publică sau siguranța națională.

§ 2. Atunci când cetățeanul Uniunii sau membrul familiei sale se opune îndepartării sale sau prezintă un risc de pericolozitate în timpul îndepartării, se procedează la returnarea sa forțată, dacă este cazul, sub escortă. În acest caz pot fi utilizate măsuri coercitive în ceea ce îl privește, cu respectarea articolelor 1 și 37 din loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (Legea din 5 august 1992 privind poliția) [(*Moniteur belge* din 22 decembrie 1992, p. 27124)].

În cazul în care îndepartarea este executată pe cale aeriană, măsurile sunt luate în conformitate cu orientările comune privind expulzarea pe cale aeriană anexate la [Decizia 2004/573/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind organizarea de zboruri comune pentru expulzarea de pe teritoriul a două sau mai multe state membre a resortisanților țărilor terțe care fac obiectul măsurilor individuale de expulzare (JO 2004, L 261, p. 28, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 44)].

§ 3. Printr-un decret adoptat în cadrul Consiliului de Miniștri, Regele desemnează organismul însărcinat să asigure controlul returnărilor forțate și stabilește modalitățile de exercitare a acestui control. Organismul respectiv este independent de autoritățile competente în materie de îndepartare.

Articolul 44 sexies. În cazul în care circumstanțele specifice fiecărui caz justifică acest lucru, ministrul sau delegatul său poate amâna temporar îndepartarea. El informează persoana interesată cu privire la aceasta.

Pentru a evita orice risc de sustragere, cetățeanul Uniunii sau membrul familiei sale poate fi constrâns să respecte măsuri preventive. Regele este abilitat să stabilească aceste măsuri printr-un decret adoptat în cadrul Consiliului de Miniștri.

În aceleași cazuri, ministrul sau delegatul său poate impune cetățeanului Uniunii sau membrului familiei sale obligația de a nu își părăsi reședința pe timpul necesar pentru executarea acestei măsuri.

Articolul 44 septies. § 1. În cazul în care motive de ordine publică, de siguranță națională sau de sănătate publică impun acest lucru și cu excepția situației în care se pot aplica în mod eficient alte măsuri mai puțin coercitive, cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora pot, în vederea garantării executării măsurii de îndepartare, să fie menținuți [în custodie publică] pe timpul strict necesar pentru executarea măsurii, fără ca durata menținerii respective să poată depăși două luni.

Totuși, ministrul sau delegatul său poate prelungi durata acestei mențineri pe o perioadă de două luni, atunci când demersurile necesare în vederea îndepartării străinului au fost efectuate în termen de șapte zile lucrătoare de la data menținerii [în custodie publică a] cetățeanului Uniunii sau a membrului familiei sale, aceste demersuri se desfășoară cu toată diligența necesară și subzistă în continuare o posibilitate de a îndeparta efectiv persoana în cauză într-un termen rezonabil.

După o primă prelungire, decizia de a prelungi durata menținerii [în custodie publică] poate fi adoptată numai de ministru.

După cinci luni, cetățeanul Uniunii sau membrul familiei sale trebuie să fie pus în libertate. În cazul în care protejarea ordinii publice sau a siguranței naționale impune acest lucru, menținerea [în custodie publică] poate fi prelungită de fiecare dată cu o lună, fără însă ca durata totală a acestei mențineri să poată depăși opt luni.

§ 2. Cetățeanul Uniunii sau membrul familiei sale menționat la alineatul 1 poate introduce, în conformitate cu articolul 71 și următoarele, o acțiune împotriva deciziei de menținere [în custodie publică] al cărei obiect îl constituie.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 17 Două acțiuni în anulare în tot sau în parte a Legii din 24 februarie 2017 au fost introduse la Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională, Belgia), prima de către Ordre des barreaux francophones et germanophone, iar a doua de către Association pour le droit des Étrangers, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers, Ligue des Droits de l'Homme și Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Aceste două cauze au fost conexe de instanța de trimitere.
- 18 Potrivit indicațiilor furnizate în decizia de trimitere, legea menționată are ca obiectiv asigurarea unei politici eficiente de îndepărtare a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora în așa fel încât respectiva politică să fie umană și să respecte pe deplin drepturile fundamentale și demnitatea lor. Dispozițiile legii amintite, care ar urmări de asemenea să garanteze cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora un regim de îndepărtare care să nu fie mai puțin favorabil decât cel de care beneficiază resortisanții țărilor terțe, permit astfel clarificarea măsurilor care pot fi luate în privința cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora pentru a asigura îndepărtarea lor de pe teritoriul belgian.
- 19 În primul rând, această instanță are îndoieli cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a dispozițiilor naționale care prevăd posibilitatea de a impune măsuri preventive cetățeanului Uniunii sau membrului familiei sale în privința căruia s-a emis un ordin de părăsire a teritoriului belgian pentru motive de ordine publică în termenul care îi este acordat pentru părăsirea acestui teritoriu sau pe perioada prelungirii acestui termen pentru a evita orice risc de sustragere a persoanei interesate. Aceste dispoziții abilitază Regele să stabilească măsurile respective prin decret adoptat în cadrul Consiliului de Miniștri și prevăd că ministrul competent (denumit în continuare „ministrul”) sau delegatul său poate impune persoanei interesate obligația de a nu își părăsi reședința în ipoteza în care îndepărtarea este amânată temporar.
- 20 Reclamantele din litigiul principal susțin în special că dreptul Uniunii se opune impunerii unor măsuri cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora pentru a evita riscul de sustragere a lor în termenul care le este acordat pentru a părăsi teritoriul statului membru gazdă sau pe perioada prelungirii acestui termen.
- 21 În această privință, instanța de trimitere arată că Directiva 2008/115, care este aplicabilă numai resortisanților țărilor terțe, prevede posibilitatea impunerii unor astfel de măsuri, în timp ce Directiva 2004/38, aplicabilă cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora, nu conține dispoziții în această privință. Potrivit lucrărilor pregătitoare referitoare la dispozițiile naționale în discuție în litigiul principal, dispozițiile care urmăresc evitarea riscului de sustragere a acestora nu ar constitui o transpunere în dreptul belgian a Directivei 2008/115, dar s-ar inspira în mare măsură din aceasta.
- 22 Indiferent de natura măsurilor în discuție, ele ar avea în mod necesar efect asupra drepturilor și libertăților cetățeanului Uniunii sau ale membrului familiei sale în cauză, întrucât ar avea ca scop tocmai să îl împiedice să se sustragă și, așadar, să se deplaseze, dacă este cazul, într-un alt stat membru și, *in fine*, să asigure plecarea sa forțată de pe teritoriul belgian.
- 23 Desigur, din jurisprudența Curții care rezultă din Hotărârea din 14 septembrie 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684), ar reieși că dreptul Uniunii nu se opune ca o decizie de îndepărtare a unui cetățean al Uniunii să fie adoptată de aceleași autorități și potrivit aceleiași proceduri ca o decizie de returnare a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală atunci când măsurile de transpunere a Directivei 2004/38 în dreptul național sunt mai favorabile acestui cetățean al Uniunii. Dispozițiile naționale în discuție în litigiul principal nu ar avea însă ca obiect desemnarea autorității competente să adopte o decizie de îndepărtare față de cetățenii Uniunii și față de membrii familiilor acestora și nici nu ar cuprinde dispoziții de procedură, ci ar privi restricții referitoare la drepturile fundamentale ale cetățenilor Uniunii și ale membrilor familiilor acestora care nu sunt prevăzute de Directiva 2004/38.

- 24 În consecință, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aplicabilitatea prin analogie în cazul cetățenilor Uniunii a dispozițiilor Directivei 2008/115 referitoare la măsurile prin care se urmărește evitarea riscului de sustragere în cazul îndeplătării unui resortisant al unei țări terțe.
- 25 În al doilea rând, instanța de trimitere ridică problema compatibilității cu dreptul Uniunii a dispozițiilor naționale care permit luarea în custodie publică a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora care nu s-au conformat unei decizii de îndeplătare adoptate pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică, în special în vederea garantării executării acestei decizii, pentru o perioadă maximă de opt luni atunci când protejarea ordinii publice sau a siguranței publice impune menținerea unei astfel de măsuri.
- 26 Reclamantele din litigiul principal reproșează dispoziției naționale în cauză în special că prevede durate de luarea în custodie publică excesiv de lungi și, prin urmare, disproporționate, precum și că nu prevede criterii clare care să permită să se stabilească în mod obiectiv timpul necesar pentru executarea deciziei de îndeplătare și în ce constă un tratament diligent din partea autorității însărcinate cu executarea acestei decizii.
- 27 Instanța de trimitere arată că dispoziția națională în cauză reproduce pentru cetățenii Uniunii și pentru membrii familiilor acestora regimul prevăzut în dreptul național pentru resortisanții țărilor terțe. Această dispoziție ar stabili astfel o identitate de tratament între cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, pe de o parte, și resortisanții țărilor terțe, pe de altă parte, în special în ceea ce privește durata maximă a luării în custodie publică în vederea îndeplătării persoanei interesate.
- 28 În plus, s-ar ridica problema dacă reglementarea națională în discuție în litigiul principal este compatibilă cu libertatea de circulație care este garantată cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora la articolele 20 și 21 TFUE, precum și de Directiva 2004/38, din care s-ar putea deduce că durata luării în custodie publică este limitată la timpul strict necesar executării deciziei de îndeplătare.
- 29 În aceste condiții, Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Dreptul Uniunii și în special articolele [20 și 21 TFUE] și [Directiva 2004/38] trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislații naționale care aplică cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora dispoziții similare celor care constituie transpunerea, în ceea ce privește resortisanții statelor terțe, a articolului 7 alineatul (3) din [Directiva 2008/115], și anume dispoziții care permit constrângerea cetățeanului Uniunii sau a membrului familiei sale să se conformeze unor măsuri preventive în scopul evitării oricărui risc de sustragere în termenul acordat acestuia pentru a părăsi teritoriul în urma adoptării unei decizii de încetare a șederii pentru motive de ordine publică sau în timpul prelungirii acestui termen?
- 2) Dreptul Uniunii și în special articolele [20 și 21 TFUE] și [Directiva 2004/38] trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislații naționale care aplică cetățenilor Uniunii și membrilor familiei acestora care nu s-au conformat unei decizii de încetare a șederii pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică o dispoziție identică cu cea care se aplică resortisanților statelor terțe aflați în aceeași situație în ceea ce privește termenul maxim de luare în custodie publică în scopul îndeplătării, și anume opt luni?”

Cu privire la întrebările preliminare

- 30 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 20 și 21 TFUE, precum și Directiva 2004/38 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale:
- care aplică cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora, în termenul care le este acordat pentru părăsirea teritoriului statului membru gazdă în urma adoptării unei decizii de îndepărtare luate în privința lor pentru motive de ordine publică sau pe perioada prelungirii acestui termen, dispoziții care urmăresc evitarea riscului de sustragere a acestora care sunt similare cu cele care, în ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe, vizează să transpună în dreptul național articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2008/115, și
 - care aplică cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora care, după expirarea termenului acordat sau a prelungirii acestui termen, nu s-au conformat unei decizii de îndepărtare adoptate în privința lor pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică o măsură de luare în custodie publică pentru o durată maximă de opt luni în scopul îndepărtării, această durată fiind identică cu cea aplicabilă în dreptul național resortisanților țărilor terțe care nu s-au conformat unei decizii de returnare adoptate pentru astfel de motive, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115.
- 31 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în temeiul articolului 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38, statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii sau a membrilor de familie ai acestora printre altele pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică. Deși întrebările adresate privesc situații în care o decizie de îndepărtare este adoptată în temeiul acestei dispoziții, ele nu privesc totuși examinarea unei astfel de decizii în lumina dreptului Uniunii, ci examinarea unor măsuri care urmăresc să asigure executarea sa.
- 32 Acestea fiind precizate, trebuie să se răspundă la întrebările adresate examinând, în primul rând, dacă articolele 20 și 21 TFUE, precum și Directiva 2004/38 se opun însuși faptului de a prevedea dispoziții naționale aplicabile în cadrul executării unei decizii de îndepărtare a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora al căror conținut este identic sau similar cu dispoziții care urmăresc transpunerea în dreptul național a Directivei 2008/115 privind returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. Dacă nu aceasta este situația, va trebui să se aprecieze, în al doilea rând, dacă măsurile specifice prevăzute de dispozițiile în discuție în litigiul principal pot constitui restricții privind libertatea de circulație și de ședere și, dacă este cazul, în al treilea rând, dacă astfel de restricții pot fi justificate.

Cu privire la aplicarea în privința cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora a unor dispoziții naționale al căror conținut este identic sau similar cu cel al dispozițiilor aplicabile resortisanților țărilor terțe

- 33 Trebuie amintit că, printre altele, capitolul VI din Directiva 2004/38 prevede norme referitoare la îndepărtarea numai a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora. Această directivă nu conține însă dispoziții precise referitoare la posibilitatea statelor membre de a adopta măsuri pentru evitarea riscului de sustragere a acestora în termenul care le este acordat pentru a părăsi teritoriul statului membru gazdă sau pe perioada prelungirii acestui termen și nu conține nici dispoziții precise referitoare la posibilitatea de a lua persoanele interesate în custodie publică în cazul în care nu s-au conformat unei decizii de îndepărtare în termenul respectiv sau pe perioada prelungirii acestuia.

- 34 În lipsa unei reglementări a dreptului Uniunii, revine statelor membre sarcina de a prevedea norme care să le permită să adopte măsuri care vizează să asigure executarea unei decizii de îndepărtare întemeiate pe articolul 27 din Directiva 2004/38, cu condiția ca nicio dispoziție de drept al Uniunii să nu se opună acestui fapt (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 septembrie 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, punctul 52).
- 35 Numai cu respectarea acestei condiții statele membre se pot inspira din dispozițiile Directivei 2008/115, în special din articolul 7 alineatul (3) și din articolele 15-18 din aceasta, pentru a adopta, pe de o parte, măsuri care urmăresc evitarea riscului de sustragere a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora în termenul care le este acordat pentru a părăsi teritoriul statului membru gazdă sau pe perioada prelungirii acestui termen și, pe de altă parte, măsuri de luare în custodie publică atunci când aceștia nu s-au conformat unei decizii de îndepărtare în termenul menționat sau pe perioada prelungirii acestuia.
- 36 Astfel, articolul 7 alineatul (3) din directiva amintită prevede posibilitatea statelor membre de a impune obligații resortisantului țării terțe pentru a evita riscul de sustragere a acestuia în termenul de plecare voluntară, obligațiile enumerate în mod expres în acest scop fiind cele de a se prezenta, la intervale de timp periodice, în fața autorităților, de a depune o garanție financiară corespunzătoare, de a prezenta documente sau de a rămâne într-un anumit loc. De asemenea, un capitol întreg din directiva menționată, și anume capitolul IV, intitulat „Luarea în custodie publică în scopul îndepărtării”, care cuprinde articolele 15-18, prevede posibilitatea luării în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe în scopul îndepărtării și reglementează în mod detaliat garanțiile acordate resortisanților țărilor terțe în ceea ce privește atât decizia de îndepărtare, cât și cea de luare a lor în custodie publică (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 septembrie 2013, G. și R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punctul 31).
- 37 Mai precis, articolul 15 alineatul (5) din Directiva 2008/115 precizează printre altele că durata luării în custodie publică nu poate depăși șase luni, în timp ce articolul 15 alineatul (6) din această directivă prevede că statele membre nu pot prelungi perioada prevăzută la articolul 15 alineatul (5) din directiva menționată decât cu o perioadă limitată, care să nu depășească o perioadă suplimentară de 12 luni, 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 lipsei de cooperare a resortisantului în cauză al unei țări terțe sau a întârzierilor în obținerea documentației necesare din partea țărilor terțe.
- 38 În speță, din dosarul de care dispune Curtea reiese că scopul reglementării naționale în discuție în litigiul principal este de a garanta cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora un sistem de îndepărtare care să nu fie mai puțin favorabil decât cel de care beneficiază resortisanții țărilor terțe. În ceea ce privește mai precis dispozițiile naționale care urmăresc evitarea riscului de sustragere a persoanei interesate, acestea se inspiră în mare parte din dispozițiile Directivei 2008/115. În ceea ce privește dispoziția națională referitoare la luarea în custodie publică a persoanei interesate în scopul îndepărtării, aceasta reproduce sistemul prevăzut în dreptul național pentru resortisanții țărilor terțe și stabilește astfel o identitate de tratament între, pe de o parte, cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora și, pe de altă parte, resortisanții țărilor terțe care fac obiectul unei proceduri de returnare în temeiul acestei directive, în special în ceea ce privește durata maximă de luare în custodie publică prevăzută în vederea îndepărtării persoanei interesate.
- 39 În consecință, deși simplul fapt că statul membru gazdă prevede norme naționale aplicabile în cadrul executării unei decizii de îndepărtare a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora inspirându-se din cele aplicabile returnării resortisanților țărilor terțe care urmăresc transpunerea Directivei 2008/115 în dreptul național nu este în sine contrar dreptului Uniunii, nu este mai puțin adevărat că asemenea norme trebuie să fie conforme cu dreptul Uniunii. Astfel cum instanța de trimitere invită Curtea să procedeze, trebuie să se examineze normele menționate în lumina

dispozițiilor specifice aplicabile cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora în materie de liberă circulație și de liberă ședere, și anume articolele 20 și 21 TFUE, precum și dispozițiile Directivei 2004/38.

Cu privire la existența unor restricții privind libertatea de circulație și de ședere

- 40 În ceea ce privește, în primul rând, măsurile preventive care urmăresc evitarea riscului de sustragere a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora în termenul care le este acordat pentru a părăsi teritoriul statului membru gazdă sau pe perioada prelungirii acestui termen, este necesar să se observe că acestea nu sunt definite în reglementarea națională în discuție în litigiul principal, cu excepția posibilității de a impune persoanei interesate o obligație de nepărăsire a reședinței în ipoteza în care îndepărtarea sa este temporar amânată. În rest, Regele este abilitat să stabilească aceste măsuri printr-un decret adoptat în cadrul Consiliului de Miniștri.
- 41 Din însuși modul de redactare a întrebărilor adresate reiese însă că măsurile care pot fi impuse în acest context și cele prevăzute la articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2008/115 și prezentate la punctul 36 din prezenta hotărâre sunt similare. Or, trebuie arătat că asemenea măsuri, întrucât vizează tocmai limitarea deplasărilor persoanei în cauză, au în mod necesar ca efect restrângerea libertății de circulație și de ședere a acesteia în termenul care îi este acordat pentru a părăsi teritoriul statului membru gazdă, în special atunci când persoana interesată face obiectul unei obligații de nepărăsire a reședinței.
- 42 În ceea ce privește, în al doilea rând, posibilitatea luării cetățeanului Uniunii și a membrilor familiei sale în custodie publică, în scopul îndepărtării, pentru o perioadă maximă de opt luni, este necesar să se arate, asemenea domnului avocat general la punctul 88 din concluzii, că o astfel de măsură constituie prin însăși natura sa o restricție privind libertatea de circulație și de ședere a persoanei interesate.
- 43 Desigur, cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora care, după expirarea termenului stabilit sau a prelungirii acestui termen, nu s-au conformat unei decizii de îndepărtare adoptate în privința lor pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică nu se pot prevala de un drept de ședere, în temeiul Directivei 2004/38, pe teritoriul statului membru gazdă atât timp cât această decizie continuă să își producă efectele [a se vedea prin analogie Hotărârea din 22 iunie 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Efectele unei decizii de expulzare), C-719/19, punctul 104]. Existența unei astfel de decizii nu înlătură însă caracterul restrictiv al unei măsuri de luare în custodie publică, ce limitează deplasările persoanei interesate dincolo de limitările care rezultă din însăși decizia de îndepărtare, restrângând pe toată durata luării în custodie publică a persoanei în cauză posibilitățile acesteia din urmă de liberă ședere și de liberă circulație în afara teritoriului statului membru gazdă. O asemenea măsură de luare în custodie publică constituie, așadar, o restricție privind dreptul de ieșire prevăzut la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/38, care stipulează în mod expres că toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru (Hotărârea din 10 iulie 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punctul 19).
- 44 În consecință, este necesar să se considere că dispoziții naționale precum cele în discuție în litigiul principal, și anume atât cele care prevăd posibilitatea de a impune măsuri preventive pentru evitarea riscului de sustragere a persoanei interesate, cât și cea referitoare la durata maximă de luare în custodie publică a acesteia în scopul îndepărtării, constituie restricții privind libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora, astfel cum ea este consacrată la articolul 20 alineatul (2) litera (a) și la articolul 21 alineatul (1) TFUE și cum este precizată în dispozițiile Directivei 2004/38.

Cu privire la existența unor justificări a restricțiilor privind libertatea de circulație și de ședere

- 45 În ceea ce privește eventuala existență a unor justificări a unor restricții precum cele constatate la punctul precedent, trebuie amintit că, după cum rezultă din însuși modul de redactare a articolelor 20 și 21 TFUE, dreptul cetățenilor Uniunii și al membrilor familiilor acestora la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre nu este unul necondiționat, ci poate fi supus limitărilor și condițiilor prevăzute de Tratatul FUE, precum și de dispozițiile adoptate pentru punerea sa în aplicare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 septembrie 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punctul 55 și jurisprudența citată).
- 46 În această privință trebuie amintit că, după cum reiese din cuprinsul punctelor 30 și 31 din prezenta hotărâre, întrebările adresate de instanța de trimitere pornesc de la premisa că decizia de îndepărtare a fost adoptată pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică, în temeiul articolului 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38.
- 47 Rezultă că, în ceea ce privește cauza principală, măsurile prin care se urmărește asigurarea executării unei astfel de decizii, și anume măsurile prin care se urmărește evitarea riscului de sustragere a cetățeanului Uniunii sau a membrului familiei acestuia și măsurile de luare în custodie publică a acestuia până la un termen maxim de opt luni, trebuie să fie apreciate în raport cu articolul 27 din Directiva 2004/38. Articolul 27 alineatul (2) din respectiva directivă precizează că, pentru a fi justificate, măsurile de restrângere a dreptului de circulație și de ședere al unui cetățean al Uniunii sau al unui membru al familiei acestuia adoptate printre altele pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică trebuie să respecte principiul proporționalității și să se întemeieze exclusiv pe conduita persoanei în cauză.
- 48 În ceea ce privește, în primul rând, măsurile în discuție în litigiul principal care urmăresc evitarea riscului de sustragere a persoanei interesate în termenul care i-a fost acordat pentru a părăsi teritoriul statului membru gazdă sau pe perioada prelungirii acestui termen, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 18 din prezenta hotărâre, aceste măsuri au ca obiectiv asigurarea unei politici eficiente de îndepărtare a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora.
- 49 Or, o măsură care urmărește evitarea riscului de sustragere a persoanei interesate într-o situație precum cea amintită la punctul 46 din prezenta hotărâre contribuie în mod necesar la protecția ordinii publice, în măsura în care urmărește, în definitiv, să asigure că o persoană despre care se consideră că reprezintă o amenințare pentru ordinea publică a statului membru gazdă este îndepărtată de pe teritoriul acestuia, respectiva măsură fiind legată, așadar, de obiectul deciziei de îndepărtare înseși.
- 50 În plus, după cum arată Comisia Europeană, nimic din termenii articolului 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38 nu exclude ca măsurile care restrâng libertatea de circulație și de ședere prevăzute la această dispoziție să poată fi aplicate în termenul acordat persoanei interesate pentru a părăsi teritoriul statului membru gazdă ca urmare a adoptării unei decizii de îndepărtare adoptate în privința sa sau pe perioada prelungirii acestui termen.
- 51 Rezultă că trebuie să se considere că măsurile prin care se urmărește evitarea riscului de sustragere a persoanei interesate, precum cele care fac obiectul întrebărilor adresate, limitează libertatea de circulație și de ședere a acesteia „pentru motive de ordine publică”, în sensul articolului 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38, astfel încât pot fi justificate în principiu în temeiul dispoziției amintite.
- 52 În plus, respectivele măsuri nu pot fi considerate contrare articolului 27 din Directiva 2004/38 pentru simplul motiv că acestea și cele care, în ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe, urmăresc să transpună în dreptul național articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2008/115 sunt similare. Astfel, în ambele situații, obiectivul măsurilor este de a evita sustragerea persoanei în cauză și deci, în definitiv, de a asigura executarea efectivă a deciziei de îndepărtare sau de returnare adoptate în privința sa.

- 53 În aceste condiții, nu numai că Directivele 2004/38 și 2008/115 nu au același obiect, dar beneficiarii celei dintâi se bucură de un statut și de drepturi de o natură cu totul diferită de cele de care se pot prevala beneficiarii celei de a doua.
- 54 În special, după cum a statuat Curtea în repetate rânduri și după cum reiese din considerentele (1) și (2) ale Directivei 2004/38, cetățenia Uniunii conferă fiecărui cetățean al Uniunii un drept fundamental și individual de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și a restricțiilor stabilite de tratate și a măsurilor adoptate în vederea aplicării lor, libera circulație a persoanelor constituind, pe de altă parte, una dintre libertățile fundamentale ale pieței interne, consacrată la articolul 45 din Carta drepturilor fundamentale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punctul 27 și jurisprudența citată).
- 55 De altfel, după cum reiese din considerentul (3) al Directivei 2004/38, aceasta urmărește să faciliteze exercitarea dreptului fundamental și individual de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, care este conferit în mod direct cetățenilor Uniunii prin Tratatul FUE, și are ca obiect printre altele întărirea dreptului menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punctul 28 și jurisprudența citată).
- 56 În plus, întrucât libera circulație a persoanelor face parte din fundamentele Uniunii Europene, dispozițiile care o consacră trebuie interpretate în sens larg, în timp ce excepțiile și derogările de la aceasta trebuie să fie, dimpotrivă, de strictă interpretare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iunie 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, punctul 13, și Hotărârea din 10 iulie 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punctul 23).
- 57 Având în vedere statutul fundamental de care beneficiază cetățenii Uniunii, măsurile care urmăresc evitarea riscului de sustragere care pot fi impuse în cadrul îndeplinirii lor și a membrilor familiilor acestora pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică nu pot fi mai puțin favorabile decât măsurile prevăzute în dreptul național pentru a evita riscul sustragerii, în cursul termenului pentru plecarea voluntară, a resortisanților țărilor terțe care fac obiectul unei proceduri de returnare în temeiul Directivei 2008/115 pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică (a se vedea prin analogie Hotărârea din 14 septembrie 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, punctele 51, 54 și 56). Deși din dosarul de care dispune Curtea pare să rezulte că în speță un astfel de tratament mai puțin favorabil nu este în discuție în litigiul principal și că aceste două categorii de persoane se află, în privința unui risc de sustragere, într-o situație comparabilă, această apreciere este de competența instanței de trimitere
- 58 În sfârșit, după cum susține Comisia, pentru a aprecia caracterul proporțional al unei măsuri care urmărește evitarea riscului sustragerii într-un caz individual, trebuie să se ia în considerare în special natura amenințării pentru ordinea publică care a justificat adoptarea deciziei de îndeplinire a persoanei interesate. În cazul în care mai multe măsuri sunt de natură să permită atingerea obiectivului urmărit, ar trebui acordată o preferință măsurii celei mai puțin restrictive.
- 59 În ceea ce privește, în al doilea rând, posibilitatea ca, în cazul în care cetățeanul Uniunii sau un membru al familiei sale nu ar părăsi statul membru gazdă în termenul acordat sau pe perioada prelungirii acestuia, să fie luat în custodie publică, în scopul îndeplinirii, pentru o durată maximă de opt luni, identică cu cea aplicabilă în dreptul național resortisanților țărilor terțe care fac obiectul unei proceduri de returnare în temeiul Directivei 2008/115, trebuie să se observe că, după cum reiese din cuprinsul punctelor 30 și 31 din prezenta hotărâre, ipoteza avută în vedere în această privință în întrebările adresate este cea a cetățeanului Uniunii sau a membrului familiei sale care nu s-a conformat unei decizii de îndeplinire luate în privința sa pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică în termenul acordat sau pe perioada prelungirii acestuia. Pe de altă parte, dispoziția de drept național relevantă prevede că o luare în custodie publică pe perioada de opt luni nu poate fi

aplicată decât dacă protejarea ordinii publice sau a siguranței naționale o impune. În această privință, din decizia de trimitere reiese că noțiunea de „siguranță națională” în sensul acestei dispoziții corespunde noțiunii de „siguranță publică” prevăzută la articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38.

- 60 Deși luarea în custodie publică prevăzută în temeiul dispoziției naționale în cauză pare întemeiată, în consecință, pe motive care pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a unui cetățean al Uniunii sau a unui membru al familiei acestuia, în conformitate cu articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38, este necesar și ca ea să fie proporțională cu obiectivul urmărit. Aceasta implică verificarea faptului că durata luării în custodie publică prevăzută de reglementarea națională în discuție în litigiul principal este proporțională cu obiectivul, expus la punctele 18 și 48 din prezenta hotărâre, care constă în asigurarea unei politici eficiente de îndepărtare a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora.
- 61 În speță, trebuie să se observe că, desigur, reglementarea națională în discuție în litigiul principal încadrează împrejurările în care cetățeanul Uniunii sau un membru al familiei sale poate fi menținut în custodie publică, în scopul îndepărtării, pentru o perioadă maximă de opt luni, diferite garanții procedurale fiind expres prevăzute în acest scop.
- 62 În special, din observațiile guvernului belgian reiese că, într-o primă etapă, durata luării în custodie publică nu poate depăși două luni și este supusă în mod expres, printre altele, condiției să nu existe alte măsuri mai puțin coercitive care să se poată aplica eficient în vederea garantării executării măsurii de îndepărtare. Posibilitatea prelungirii duratei acestei luări în custodie publică cu perioade de două luni este supusă de asemenea mai multor condiții, în special să se facă demersurile necesare pentru îndepărtarea persoanei interesate cu toată diligența impusă și să existe întotdeauna o posibilitate de a o îndepărta efectiv într-un termen rezonabil. După o primă prelungire, decizia de a prelungi durata luării în custodie publică a persoanei interesate poate fi adoptată numai de ministru. În sfârșit, deși după cinci luni cetățeanul Uniunii sau membrul familiei sale trebuie să fie pus în libertate, luarea în custodie publică a persoanei interesate poate fi prelungită, de fiecare dată cu o durată de o lună, în cazul în care protejarea ordinii publice sau a siguranței naționale o impune, fără însă ca durata totală a luării acesteia în custodie publică să poată depăși opt luni.
- 63 Rezultă de asemenea că luarea în custodie publică a unui cetățean al Uniunii sau a unui membru al familiei sale pentru o perioadă maximă de opt luni prevăzută în dispoziția națională în discuție în litigiul principal necesită o examinare individuală a situației specifice a persoanei interesate pentru a garanta că această luare în custodie publică nu depășește durata strict necesară pentru executarea deciziei de îndepărtare adoptate în privința sa și că luarea sa în custodie publică este justificată de motive de ordine publică sau de siguranță publică.
- 64 Cu toate acestea, încadrarea astfel prevăzută de reglementarea națională în discuție în litigiul principal nu justifică însuși faptul de a prevedea o durată maximă de luare în custodie publică, precum cea în discuție în litigiul principal, care se aplică în scopul îndepărtării cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora, dispusă pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică, și care este identică cu cea aplicabilă îndepărtării resortisanților țărilor terțe în temeiul dispozițiilor adoptate în vederea transpunerii în dreptul național a Directivei 2008/115.
- 65 Astfel, în ceea ce privește în mod specific durata procedurii de îndepărtare, cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora care, în această calitate, intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/38 nu se află într-o situație comparabilă cu cea a resortisanților țărilor terțe, care intră sub incidența Directivei 2008/115.
- 66 În special, după cum a arătat și domnul avocat general la punctul 94 din concluzii, statele membre dispun în cadrul îndepărtării unui cetățean al Uniunii sau a unui membru al familiei sale în alt stat membru de mecanisme de cooperare și de facilități de care nu dispun în mod necesar în cadrul

îndepărtării unui resortisant al unei țări terțe către o țară terță. Astfel, după cum a subliniat Comisia în mod întemeiat în ședință, relațiile dintre statele membre, care se întemeiază pe obligația de cooperare loială și pe principiul încrederii reciproce, nu ar trebui să dea naștere unor dificultăți de o natură identică cu cele care pot apărea în cazul cooperării dintre statele membre și țările terțe.

- 67 În aceeași ordine de idei, dificultățile practice referitoare la organizarea călătoriei de întoarcere a persoanei interesate în cazul îndepărtării cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora nu ar trebui în general să fie aceleași cu cele care țin de organizarea călătoriei de întoarcere a resortisanților țărilor terțe către o țară terță, în special atunci când această din urmă întoarcere implică o țară terță dificil accesibilă pe cale aeriană.
- 68 Pe de altă parte, timpul necesar pentru a stabili cetățenia cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora care fac obiectul unei proceduri de îndepărtare în temeiul Directivei 2004/38 ar trebui, ca regulă generală, să fie mai scurt decât cel necesar pentru stabilirea cetățeniei resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală care fac obiectul unei proceduri de returnare în temeiul Directivei 2008/115. Astfel, nu numai că mecanismele de cooperare dintre statele membre fac ca verificarea cetățeniei cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora să fie mai ușoară, ci, după cum a susținut și Comisia în ședință, dacă o persoană face obiectul aplicării dispozițiilor Directivei 2004/38, aceasta implică, în principiu, ca respectiva persoană să fi fost deja identificată ca fiind resortisant al unui stat membru sau ca membru al familiei unui cetățean al Uniunii a cărui cetățenie este cunoscută.
- 69 În plus, dacă este cazul, întoarcerea cetățeanului Uniunii pe teritoriul statului său membru de origine este ușurată și de articolul 27 alineatul (4) din Directiva 2004/38, potrivit căruia statul membru care a eliberat pașaportul sau cartea de identitate trebuie să permită titularului unui astfel de document care a fost îndepărtat pentru motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică de pe teritoriul altui stat membru să reintre pe teritoriul său fără nicio formalitate, chiar dacă documentul nu mai este valabil sau dacă cetățenia titularului amintit este contestată.
- 70 Trebuie adăugat că, după cum rezultă din articolul 15 alineatul (6) din Directiva 2008/115, chiar și în cazul îndepărtării unui resortisant al unei țări terțe în temeiul Directivei 2008/115, durata luării în custodie publică în scopul îndepărtării nu poate depăși șase luni decât atunci când, în pofida tuturor eforturilor rezonabile ale statului membru gazdă, este probabil ca operațiunea de îndepărtare să dureze mai mult din cauza lipsei de cooperare a resortisantului țării terțe în cauză sau a întârzierilor în obținerea documentației necesare din partea unor țări terțe.
- 71 Or, independent de condițiile în care luarea în custodie publică pe o perioadă maximă de opt luni a unui resortisant al unei țări terțe care face obiectul unei proceduri de returnare în temeiul Directivei 2008/115 poate fi considerată conformă cu dreptul Uniunii, rezultă din condițiile specifice expuse la punctul precedent că tocmai dificultățile practice referitoare în special la obținerea documentelor necesare din țări terțe sunt susceptibile, în principiu, să justifice o luare în custodie publică de o asemenea durată în cazul persoanelor în cauză.
- 72 Din considerațiile expuse la punctele 66-71 din prezenta hotărâre reiese că cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora care, în această calitate, intră sub incidența Directivei 2004/38 nu se află într-o situație comparabilă cu cea a resortisanților țărilor terțe care fac obiectul unei proceduri de returnare în temeiul Directivei 2008/115 în ceea ce privește durata procedurii de îndepărtare, astfel încât nu este justificat să se acorde un tratament identic tuturor acestor persoane referitor la durata maximă a luării în custodie publică în scopul îndepărtării. Rezultă că o durată maximă a luării în custodie publică pentru cetățenii Uniunii și pentru membrii familiilor acestora care, în această calitate, intră sub incidența Directivei 2004/38 precum cea prevăzută în reglementarea în discuție în litigiul principal depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit.

- 73 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolele 20 și 21 TFUE, precum și Directiva 2004/38 trebuie interpretate în sensul că:
- nu se opun unei reglementări naționale care aplică cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora, în termenul care le este acordat pentru părăsirea teritoriului statului membru gazdă în urma adoptării unei decizii de îndepărtare luate în privința lor pentru motive de ordine publică sau pe perioada prelungirii acestui termen, dispoziții care urmăresc evitarea riscului de sustragere care sunt similare cu cele care, în ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe, vizează să transpună în dreptul național articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2008/115, cu condiția ca cele dintâi dispoziții să respecte principiile generale prevăzute la articolul 27 din Directiva 2004/38 și să nu fie mai puțin favorabile decât cele din urmă;
 - se opun unei reglementări naționale care aplică cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora care, după expirarea termenului acordat sau a prelungirii acestui termen, nu s-au conformat unei decizii de îndepărtare adoptate în privința lor pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică o măsură de luare în custodie publică pentru o durată maximă de opt luni în scopul îndepărtării, această durată fiind identică cu cea aplicabilă în dreptul național resortisanților țărilor terțe care nu s-au conformat unei decizii de returnare adoptate pentru astfel de motive, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 74 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:

Articolele 20 și 21 TFUE, precum și Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE trebuie interpretate în sensul că:

- **nu se opun unei reglementări naționale care aplică cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora, în termenul care le este acordat pentru părăsirea teritoriului statului membru gazdă în urma adoptării unei decizii de îndepărtare luate în privința lor pentru motive de ordine publică sau pe perioada prelungirii acestui termen, dispoziții care urmăresc evitarea riscului de sustragere care sunt similare cu cele care, în ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe, vizează să transpună în dreptul național articolul 7 alineatul (3) 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, cu condiția ca cele dintâi dispoziții să respecte principiile generale prevăzute la articolul 27 din Directiva 2004/38 și să nu fie mai puțin favorabile decât cele din urmă;**
- **se opun unei reglementări naționale care aplică cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora care, după expirarea termenului acordat sau a prelungirii acestui termen, nu s-au conformat unei decizii de îndepărtare adoptate în privința lor pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică o măsură de luare în custodie publică pentru o durată maximă de opt luni în scopul îndepărtării, această durată fiind identică cu cea aplicabilă în**

dreptul național resortisanților țărilor terțe care nu s-au conformat unei decizii de returnare adoptate pentru astfel de motive, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

Semnături