



# Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL NICHOLAS EMILIOU  
prezentate la 2 iunie 2022<sup>1</sup>

**Cauza C-72/22 PPU**

**MA**

**cu participarea**

**Valstybės sienos apsaugos tarnyba**

[cerere de decizie preliminară formulată de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei)]

„Trimitere preliminară – Controale la frontiere, azil și imigrare – Politica privind azilul – Dreptul unui resortisant al unei țări terțe, intrat în mod ilegal pe teritoriul unui stat membru, de a solicita protecție internațională în acest stat – Modalități de acces la procedurile pentru acordarea acestei protecții – Directiva 2013/32/UE – Articolul 6 și articolul 7 alineatul (1) – Posibilitate de a plasa un asemenea solicitant în detenție pentru simplul motiv că a trecut în mod ilegal frontiera națională – Directiva 2013/33/UE – Articolul 8 alineatul (3) – Incompatibilitate – Articolul 72 TFUE – Responsabilități care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și apărarea securității interne – Posibilitate a unui stat membru de a deroga de la Directivele 2013/32 și 2013/33 în cazul unui aflux masiv de migranți la frontiera sa”

## I. Introducere

1. În dreptul internațional a existat întotdeauna o anumită tensiune între, pe de o parte, dreptul statelor de a exercita un control suveran asupra intrării și a șederii străinilor pe teritoriul lor și, pe de altă parte, dreptul de care beneficiază străinii care<sup>2</sup> se tem de persecuții în țara a cărei cetățenie o dețin de a solicita azil<sup>3</sup>. Primul drept permite acestor state să controleze strict trecerea frontierelor lor – și să ia măsuri ferme în caz de intrare ilegală –, în timp ce al doilea drept impune o toleranță în materie.

2. Această tensiune este deosebit de acută atunci când survine ceea ce se numește în mod obișnuit un „aflux masiv” de resortisanți ai unor țări terțe la frontiere. Un asemenea fenomen, a cărui frecvență a crescut în Europa în ultimii douăzeci de ani ca urmare a războaielor și a altor tensiuni din diferite regiuni ale lumii, face mai complex controlul frontierelor în discuție. De fapt, mulți

<sup>1</sup> Limba originală: franceza.

<sup>2</sup> Vom utiliza, în aceste concluzii, noțiunea mai precisă de „resortisant al unei țări terțe” care vizează, potrivit articolului 2 punctul 6 din Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1) (denumit în continuare „Codul frontierelor Schengen”), „orice persoană care nu este cetățean al Uniunii în înțelesul articolului 20 alineatul (1) [TFUE] și care [nu beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii]”.

<sup>3</sup> Vom utiliza în aceste concluzii, fără distincție, termenii „protecție internațională” și „azil”.

dintre acești resortisanți încearcă și chiar reușesc să le treacă în mod ilegal. Aceste intrări necontrolate sunt adesea percepute de statele respective ca o amenințare pentru securitatea lor internă. Totuși, atunci când acești resortisanți solicită azil, ei trebuie, în principiu, să fie admiși pe teritoriul statelor respective și trebuie să fie autorizați să rămână acolo pe perioada examinării cererii lor.

3. Letonia, Lituania și Polonia se confruntă, din vara anului 2021, cu un asemenea „aflux masiv” la frontierele cu Belarusul – unul dintre punctele de intrare în spațiul Schengen –, iar cazurile de trecere ilegală a acestor frontiere au crescut drastic. Acest „aflux” se înscrie, în plus, într-un context geopolitic special. După cum au constatat instituțiile politice ale Uniunii Europene, el a fost orchestrat de fapt de autoritățile din Belarus.

4. Pentru a face față acestor împrejurări, statele membre respective au declarat stare de urgență pentru a-și consolida frontierele și pentru a garanta astfel ordinea publică și securitatea internă pe teritoriul lor. În acest cadru, statele membre au pus în aplicare dispoziții derogatorii de la dreptul comun, inclusiv în materie de azil. Prezenta cerere de decizie preliminară, formulată de Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei), invită Curtea să precizeze dacă unele dintre aceste dispoziții, aplicate de Republica Lituania, sunt conforme cu dreptul Uniunii.

5. Întrebările adresate de această instanță privesc, mai precis, tratamentul pe care statele membre îl pot rezerva, în conformitate cu Directiva 2013/32/UE privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale<sup>4</sup> (denumită în continuare „Directiva privind procedurile”) și cu Directiva 2013/33/UE de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională<sup>5</sup> (denumită în continuare „Directiva privind primirea”), resortisanților țărilor terțe care au intrat în mod ilegal pe teritoriul lor și care urmăresc să obțină o protecție internațională pe teritoriul respectiv. Acestea urmăresc să afle în esență dacă directivele respective se opun unor norme naționale care, în contextul unui aflux masiv, pe de o parte, limitează în mod semnificativ posibilitatea ca acești resortisanți să aibă acces la procedurile de acordare a unei asemenea protecții și, pe de altă parte, permit plasarea în detenție a solicitanților de azil pentru simplul motiv că au trecut ilegal frontiera națională.

6. În prezentele concluzii, vom explica faptul că astfel de norme nu sunt în fapt compatibile cu Directivele privind procedurile și primirea. Nu ne vom opri însă aici și vom aborda problema dacă, în împrejurări precum cele cu care se confruntă Lituania la frontieră, un stat membru are dreptul, în temeiul dreptului primar al Uniunii, să deroge de la aceste directive în numele ordinii publice și apărarea securității interne. Cu privire la acest aspect, vom explica faptul că, deși unele derogări sunt posibile, în teorie, normele naționale în cauză depășesc ceea ce este admisibil în această privință.

<sup>4</sup> Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 (JO 2013, L 180, p. 60).

<sup>5</sup> Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 (JO 2013, L 180, p. 96, rectificare în JO 2015, L 100, p. 81).

## II. Cadrul juridic

### A. Convenția de la Geneva

7. Articolul 31 din Convenția privind statutul refugiaților<sup>6</sup> (denumită în continuare „Convenția de la Geneva”), intitulat „Refugiați aflați ilegal în țara de primire”, prevede la alineatul 1:

„Statele contractante nu vor aplica sancțiuni penale, pe motivul intrării sau șederii lor ilegale, refugiaților care, sosind direct din teritoriul unde viața sau libertatea lor erau amenințate în sensul prevăzut de articolul 1, intră sau se găsesc pe teritoriul lor fără autorizație, sub rezerva prezentării lor fără întârziere la autorități pentru a le expune motivele, recunoscute ca valabile, ale intrării sau prezenței lor ilegale.”

### B. Dreptul Uniunii

#### 1. Directiva privind procedurile

8. Articolul 6 din Directiva privind procedurile, intitulat „Accesul la procedură”, prevede:

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

Dacă cererea de protecție internațională este înaintată altor autorități susceptibile să primească astfel de cereri, dar care nu sunt competente să le înregistreze în temeiul legislației interne, statele membre se asigură că înregistrarea are loc în decurs de 6 zile lucrătoare de la depunerea cererii.

Statele membre se asigură că respectivele autorități susceptibile să primească cereri de protecție internațională, precum poliția și polițiștii de frontieră, autoritățile competente în materie de imigrație și personalul din locurile de reținere, au informațiile relevante și că personalul acestora beneficiază de nivelul necesar de formare corespunzător sarcinilor și responsabilităților lor, precum și că primesc instrucțiuni pentru a informa solicitanții cu privire la locul și modalitatea de depunere a cererilor de protecție internațională.

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

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

(4) În pofida alineatului (3), se consideră că s-a depus o cerere de protecție internațională din momentul în care un formular trimis de solicitant sau, în situația în care se prevede astfel în legislația internă, un raport oficial a parvenit autorităților competente ale statului membru vizat.

<sup>6</sup> Convenție semnată la Geneva la 28 iulie 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954)], intrată în vigoare la 22 aprilie 1954, astfel cum a fost completată prin Protocolul privind statutul refugiaților, încheiat la New York la 31 ianuarie 1967, intrat în vigoare la 4 octombrie 1967.

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

9. Articolul 7 alineatul (1) din această directivă prevede că „[s]tatele membre iau măsuri pentru ca fiecare persoană majoră având capacitate juridică să aibă dreptul de a depune o cerere de protecție internațională în nume propriu”.

10. Articolul 31 din directiva menționată, intitulat „Procedura de examinare”, prevede la alineatul (8):

„Statele membre pot prevedea accelerarea unei proceduri de examinare în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II și/sau efectuarea acesteia la frontieră sau în zonele de tranzit, în conformitate cu articolul 43, în cazul în care:

[...]

(h) solicitantul a intrat pe teritoriul statului membru în mod ilegal sau și-a prelungit ilegal șederea și, fără un motiv valabil, fie nu s-a prezentat la autorități, fie nu și-a depus cererea de protecție internațională cât mai curând posibil, având în vedere circumstanțele intrării sale pe teritoriu, sau

[...]”

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

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

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

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

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

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

## 2. Directiva privind primirea

12. Articolul 8 din Directiva privind primirea, intitulat „Detenția”, prevede la alineatele (2) și (3):

„(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:

[...]

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

[...]

(e) în cazul în care este necesar din rațiuni de protejare a securității naționale sau a ordinii publice;

[...]”

## C. Dreptul lituanian

### 1. Legea privind străinii

13. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties” (Legea Republicii Lituania privind statutul juridic al străinilor) (TAR, 2021, nr. 2021-27706), în versiunea sa rezultată din Legea nr. XIV-816 din 23 decembrie 2021 (denumită în continuare „Legea privind străinii”), prevede, la articolul 2 alineatul 20, că este considerat solicitant de azil străinul care, în conformitate cu procedura prevăzută de aceeași lege, a depus o cerere de azil asupra căreia nu s-a luat încă o decizie definitivă.

14. Capitolul X<sup>2</sup> din Legea privind străinii reglementează aplicarea prezentei legi în cazul declarării stării de război, a stării de urgență ori al declarării unei situații de urgență ca urmare a unui aflux masiv de străini.

15. În cadrul acestui capitol, articolul 140<sup>12</sup> din legea menționată prevede la alineatul 1 că „străinul poate depune o cerere de azil 1) la punctele de trecere a frontierei sau în zonele de tranzit: la [Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (Serviciul național al poliției de frontieră din cadrul Ministerului de Interne al Republicii Lituania) (denumit în continuare «VSAT»)]; 2) pe teritoriul Republicii Lituania, în cazul intrării legale în Republica Lituania: la [Departamentul de Migrație]; 3) într-un stat străin: la misiunile diplomatice sau la oficiile consulare ale Republicii Lituania desemnate de ministrul afacerilor externe”. Alineatul 2 al acestui articol prevede că „cererea de azil a unui străin depusă într-un mod care contravine modalităților menționate la alineatul 1 al articolului menționat nu este admisibilă, iar modalitățile de depunere a unei cereri de azil sunt însoțite de o explicație [către solicitant]”. Această dispoziție prevede de asemenea că VSAT, ținând seama de vulnerabilitatea străinului sau de alte circumstanțe individuale, poate accepta cererea de azil depusă de un străin

care a trecut ilegal frontiera de stat a Republicii Lituania<sup>7</sup>.

16. Articolul 140<sup>17</sup> din Legea privind străinii, care reglementează motivele de plasare în detenție a unui solicitant de azil în cazul declarării stării de război, a stării de urgență ori al declarării unei situații de urgență din cauza unui aflux masiv de străini, prevede, *initio* și punctul 2, că un solicitant de azil poate fi plasat în detenție atunci când a intrat pe teritoriul Republicii Lituania prin trecerea ilegală a frontierei acestui stat membru.

## 2. Descrierea procedurii

17. Descrierea procedurii de acordare și de retragere a azilului în Republica Lituania, aprobată prin Ordinul nr. 1V-131 din 24 februarie 2016 al ministrului de interne al Republicii Lituania (în versiunea sa rezultată din Ordinul nr. 1V-626 din 27 iulie 2021 al ministrului de interne al Republicii Lituania) (denumită în continuare „descrierea procedurii”), prevede, la punctul 22, că „se consideră că o cerere de azil a fost depusă atunci când străinul a depus-o la o autoritate sau instituție desemnată la articolul 67 alineatul 1 din Legea privind străinii [...], în conformitate cu prevederile care figurează la alineatul 2 al aceluiași articol. În cazul în care frontiera Republicii Lituania a fost trecută ilegal, cererea de azil trebuie depusă fără întârziere. Din momentul depunerii cererii de azil, persoana care a depus cererea beneficiază de drepturile și garanțiile prevăzute pentru solicitanții de azil”.

18. Descrierea procedurii prevede la punctul 23 că, în cazul în care cererea de azil este depusă la o autoritate care nu este desemnată la articolul 67 alineatul 1 din Legea privind străinii sau cu nerespectarea cerințelor prevăzute la alineatul 2 al aceluiași articol sau la punctul 22 din descrierea procedurii, cererea este returnată străinului în termen de cel mult două zile lucrătoare din momentul în care se constată că cererea primită de autoritate este o cerere de azil, informându-l pe solicitant cu privire la procedura de depunere a unei cereri de azil.

## III. Litigiul principal și întrebările preliminare

19. Din decizia de trimitere și din materialele dosarului reiese că, la 2 iulie 2021, în Republica Lituania a fost declarată o „situație de urgență la nivel național pe întreg teritoriul ca urmare a unui aflux masiv de străini”. Această declarație a fost urmată, la 10 noiembrie 2021, de declararea „stării de urgență” pe o parte a teritoriului lituanian<sup>8</sup>. Aceste declarații urmăreau să răspundă unui aflux masiv și neașteptat de migranți la frontiera dintre Lituania și Belarus.

20. Ulterior, MA, resortisant al unei țări terțe, a intrat ilegal în Lituania din Belarus. La 17 noiembrie 2021, în cadrul unui control, a fost arestat pe teritoriul polonez, împreună cu alți 21 de resortisanți ai unei țări terțe, după ce a părăsit teritoriul lituanian cu un microbuz. Persoana în cauză nu a fost în măsură să prezinte polițiștilor de frontieră polonezi documentele de călătorie, vizele sau autorizațiile necesare pentru a rămâne în Lituania sau, în general, în Uniunea Europeană. În consecință, aceasta a fost plasată în detenție.

<sup>7</sup> Între 10 august 2021 și 1 ianuarie 2022, aceleași dispoziții erau prevăzute la articolul 67 alineatele 1<sup>1</sup> și 1<sup>2</sup> din Legea privind străinii (în versiunea rezultată din Legea nr. XIV-515 din 10 august 2021). Având în vedere perioada acoperită de faptele din litigiul principal, aceste două articole sunt, așadar, aplicabile *ratione temporis*. Ne vom limita însă să facem trimitere la articolul 140<sup>12</sup> menționat.

<sup>8</sup> Din observațiile guvernului lituanian reiese că starea de urgență a fost în vigoare de la 10 noiembrie 2021 la 14 ianuarie 2022 inclusiv, în timp ce regimul „situației de urgență” este încă în vigoare.

21. La 19 noiembrie 2021, MA a fost predat agenților VSAT. Acest serviciu, pe de o parte, a plasat persoana în cauză în detenție pentru o perioadă de maximum 48 de ore și, pe de altă parte, a sesizat Alytaus apylinkės teismas (Tribunalul Districtual din Alytus, Lituania), divizia Alytus (denumită în continuare „instanța de prim grad de jurisdicție”), cu o cerere de plasare în detenție peste 48 de ore, până la stabilirea situației juridice a lui MA, dar, în orice caz, pentru o perioadă care să nu depășească șase luni.

22. În sprijinul acestei cereri, VSAT a indicat, printre altele, că nu deținea nicio informație cu privire la diferitele treceri ale frontierei de către MA. Acest serviciu a subliniat totodată că persoana în cauză a intrat și se află în mod ilegal în Lituania, că nu are o reședință în țara respectivă, nu are legături de familie, sociale, economice sau de altă natură cu acest stat și nici mijloace de subzistență în această țară. În consecință, potrivit VSAT, era justificat să creadă că, dacă nu ar fi fost plasat în detenție, MA ar fi putut fugi pentru a evita o eventuală îndepărtare.

23. În ședința în fața instanței de prim grad de jurisdicție, MA și-a manifestat voința de a beneficia de protecție internațională. Prin urmare, în conformitate cu articolul 2 alineatele 18<sup>4</sup> și 20 din Legea privind străinii și în lumina Hotărârii Ministerio Fiscal (Autoritate susceptibilă să primească o cerere de protecție internațională)<sup>9</sup>, această instanță a considerat că persoana în cauză este un solicitant de azil. În aceste condiții, ea a apreciat că era necesară plasarea persoanei în detenție, pentru motivul prevăzut la articolul 113 alineatul 4 punctul 2 din Legea privind străinii<sup>10</sup>. Astfel, având în vedere în special faptul că MA intrase în mod ilegal în Lituania și că, potrivit propriilor declarații, destinația sa era Germania, existau motive să se creadă că, în cazul în care persoana în cauză nu ar fi plasată în detenție, ea ar putea fugi pentru a evita să fie returnată într-o țară terță sau îndepărtată din Lituania.

24. Astfel, prin decizia din 20 noiembrie 2021, instanța de prim grad de jurisdicție a dispus plasarea lui MA în detenție într-un centru al VSAT, până la luarea unei decizii cu privire la statutul său juridic în Lituania, dar, în orice caz, pentru o perioadă maximă de trei luni, respectiv până la 18 februarie 2022.

25. Ulterior, MA a declarat apel împotriva acestei decizii la Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei). În opinia sa, instanța de prim grad de jurisdicție i-a aplicat în mod eronat măsura cea mai coercitivă, care depășește ceea ce este necesar. MA a solicitat să i se aplice în schimb o măsură alternativă la plasarea în detenție, și anume obligația de a se prezenta periodic la VSAT.

26. În apărare, VSAT a subliniat că, după ce a ajuns în Lituania din Belarus, MA nu s-a adresat autorităților naționale și și-a continuat călătoria trecând ilegal frontiera poloneză. În această privință, persoana în cauză ar fi indicat că a plătit o altă persoană pentru a-l transporta în Germania prin Polonia. În timpul audierii sale de către acest serviciu, MA ar fi evitat, încă de la început, să răspundă direct la întrebările care îi erau adresate, oferind doar răspunsuri vagi. Un asemenea comportament nu ar constitui o cooperare adecvată. Astfel, VSAT a susținut că, în cazul în care ar fi adoptată măsura alternativă la detenție solicitată de persoana în cauză, este foarte probabil ca ea să fi fugit înainte de adoptarea unei decizii privind statutul său juridic.

<sup>9</sup> Hotărârea din 25 iunie 2020 (C-36/20 PPU, denumită în continuare „Hotărârea Ministerio Fiscal”, EU:C:2020:495).

<sup>10</sup> În temeiul acestei dispoziții, un solicitant de azil poate fi plasat în detenție în vederea identificării motivelor care stau la baza cererii sale de azil (atunci când informațiile respective nu pot fi obținute altfel) și dacă, după examinarea împrejurărilor indicate în anumite dispoziții ale legii, există motive să se creadă că persoana în cauză ar putea fugi pentru a evita să fie returnată într-un stat terț sau îndepărtată din Lituania.

27. În cadrul audierii inițiale în fața instanței de trimitere, MA și-a reiterat cererea de protecție internațională și a indicat că a depus deja o astfel de cerere, în scris, la 20 noiembrie 2021, la un funcționar neidentificat al VSAT, însă nu avea nicio informație cu privire la rezultatul acestei cereri. Reprezentantul acestui serviciu a precizat apoi că nu există date privind înregistrarea unei cereri de azil pentru MA, deoarece nu a fost depusă nicio cerere de acest fel în conformitate cu reglementarea lituaniană. Același reprezentant a solicitat însă instanței respective să oblige autoritatea competentă, și anume Departamentul de Migrație, să accepte cererea lui MA spre examinare.

28. La data de 24 ianuarie 2022, MA a depus o cerere scrisă de protecție internațională la VSAT, pe care acest serviciu a transmis-o Departamentului de Migrație. La data de 27 ianuarie, această din urmă autoritate a restituit cererea respectivă pentru motivul că, pe de o parte, a fost depusă cu încălcarea articolului 140<sup>12</sup> alineatul 1 din Legea privind străinii și a punctelor 22 și 23 din descrierea procedurii și, pe de altă parte, nu a fost depusă fără întârziere.

29. La data de 1 februarie 2022, în cadrul unei noi ședințe în fața instanței de trimitere, reprezentantul VSAT și reprezentanta lui MA au solicitat, fiecare, acestei instanțe să oblige Departamentul de Migrație să examineze cererea de protecție internațională a persoanei în cauză.

30. În aceste condiții, Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Curtea Administrativă Supremă a Lituaniei) a decis mai întâi să reglementeze temporar situația lui MA și să adopte în privința sa o altă măsură „decât detenția”, și anume „cazarea într-un centru al VSAT sau într-un alt loc adaptat, cu restrângerea libertății sale de circulație la teritoriul locului de cazare”, valabilă până la 18 februarie 2022. Observând că MA este „în mod vădit solicitant de protecție internațională”, această instanță a obligat apoi Departamentul de Migrație să nu îl returneze într-o țară terță sau să nu îl îndepărteze din Lituania până la adoptarea unei decizii definitive în cauza principală. În sfârșit, instanța menționată a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 7 alineatul (1) din [Directiva privind procedurile] coroborat cu articolul 4 alineatul (1) din [Directiva 2011/95/UE privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate<sup>11</sup>] trebuie interpretat în sensul că se opune unor norme de drept național precum cele aplicabile în speță, în temeiul cărora, în cazul declarării stării de război, a stării de urgență ori al declarării unei situații de urgență ca urmare a unui aflux masiv de străini, un străin care a intrat și se află în mod ilegal pe teritoriul unui stat membru nu poate, în principiu, să depună o cerere de protecție internațională?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, articolul 8 alineatele (2) și (3) din [Directiva privind primirea] trebuie interpretat în sensul că se opune unor norme de drept național în temeiul cărora, în cazul declarării stării de război, a stării de urgență ori al declarării unei situații de urgență ca urmare a unui aflux masiv de străini, un solicitant de azil poate fi plasat în detenție pentru simplul motiv că a intrat pe teritoriul Republicii Lituania prin trecerea ilegală a frontierei de stat a acesteia?”

<sup>11</sup> Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 (JO 2011, L 337, p. 9).



#### IV. Procedura în fața Curții

31. Cererea de decizie preliminară din 2 februarie 2022 a fost depusă la grefa Curții la 4 februarie 2022.

32. Instanța de trimitere a solicitat totodată ca prezenta trimitere să fie judecată potrivit procedurii preliminare de urgență, prevăzută la articolul 107 din Regulamentul de procedură al Curții.

33. În susținerea acestei cereri, instanța respectivă a subliniat că MA a fost plasat în detenție în perioada cuprinsă între 17 noiembrie 2021 și 2 februarie 2022, iar de la această ultimă dată și până la 18 februarie 2022 a făcut obiectul unei măsuri de „cazare într-un centru al VSAT sau într-un alt loc adaptat, cu restrângerea libertății sale de circulație la teritoriul locului de cazare”<sup>12</sup>.

34. La data de 21 februarie 2022, Camera întâi a Curții a decis să trimită o cerere de clarificare instanței de trimitere cu privire la situația lui MA după 18 februarie 2022. În răspunsul său, această instanță a clarificat că, începând cu 11 februarie 2022, persoana în cauză era supusă unei noi măsuri de cazare într-un centru al VSAT, din care nu avea dreptul să iasă fără autorizație, până la luarea unei decizii cu privire la statutul său juridic în Lituania, dar în orice caz pentru o perioadă care să nu depășească trei luni, cu alte cuvinte până la 11 mai 2022 cel târziu.

35. Având în vedere acest răspuns, Camera întâi a Curții a decis, la 3 martie 2022, să admită cererea instanței de trimitere de judecare a prezentei trimiteri preliminare potrivit procedurii preliminare de urgență.

36. MA, guvernul lituanian, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise în fața Curții. Acest guvern și Comisia au fost, de asemenea, reprezentate în ședința care a avut loc la 7 aprilie 2022.

#### V. Analiză

37. În cauza principală, instanța de trimitere este chemată să se pronunțe cu privire la legalitatea și temeinicia unei măsuri de plasare în detenție. Această măsură i-a fost aplicată lui MA, un resortisant al unei țări terțe intrat ilegal în Lituania<sup>13</sup> din Belarus.

38. Pentru a se pronunța cu privire la măsura respectivă, această instanță trebuie, *într-o primă etapă*, să stabilească dacă resortisantul în cauză intră în domeniul de aplicare al normelor aplicabile solicitanților de protecție internațională, inclusiv al garanțiilor de care trebuie să beneficieze aceștia în materie de detenție, astfel cum sunt armonizate în Directivele privind procedurile și primirea.

39. În acest cadru, instanța de trimitere ridică problema compatibilității cu dreptul Uniunii a unei dispoziții din dreptul lituanian, și anume articolul 140<sup>12</sup> din Legea privind străinii. După cum am arătat în introducerea, această dispoziție are particularitatea de a se aplica doar în cazul declarării „stării de război” sau a „stării de urgență” ori chiar al declarării unei „situații de urgență la nivel

<sup>12</sup> A se vedea punctele 24 și 30 din prezentele concluzii.

<sup>13</sup> Prin această expresie ne referim la faptul că MA a trecut frontiera dintre Lituania și Belarus fără a respecta condițiile de intrare enumerate la articolul 6 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen. În plus, considerăm că persoana în cauză a trecut frontiera în mod „neautorizat”, în sensul articolului 5 alineatul (3) din acest cod, cu alte cuvinte în afara punctelor de trecere a frontierei sau în afara programului de funcționare stabilit (a se vedea punctele 20 și 22 din prezentele concluzii).

național pe întreg teritoriul ca urmare a unui aflux masiv de străini”, situații în care, în diferite măsuri, dreptul comun este suspendat sau restrâns temporar pentru a permite statului lituanian să protejeze ordinea publică și securitatea internă în fața „împrejurărilor excepționale” în cauză. În speță, mai exact, atât regimul „stării de urgență”, cât și cel al „situației de urgență” au fost puse în aplicare în Lituania, la momentul respectiv, pentru a face față „afluxului masiv” de migranți la frontiera pe care acest stat o are cu Belarusul.

40. În aceste condiții, articolul 140<sup>12</sup> din Legea privind străinii s-a substituit normelor de drept comun referitoare la modalitățile de acces al resortisanților țărilor terțe la procedurile de acordare a protecției internaționale în Lituania și a înăspriț, așadar, aceste modalități. Într-adevăr, spre deosebire de ceea ce permite dreptul lituanian în perioade „normale”, acest articol prevede în esență că un resortisant al unei țări terțe nu poate, în principiu, să depună în mod valabil o cerere de protecție internațională pe teritoriul lituanian după ce a intrat în mod ilegal pe acesta – în pofida faptului că, în speță, MA și-a manifestat în mai multe rânduri intenția de a obține o asemenea protecție.

41. Or, instanța de trimitere are îndoieli că acest lucru este în conformitate cu dreptul Uniunii. Astfel, prin intermediul *primei întrebări*, aceasta solicită Curții să precizeze dacă normele Directivei privind procedurile<sup>14</sup> se opun unei dispoziții naționale care să aibă asemenea consecințe.

42. Presupunând că acesta este cazul și că un resortisant al unei țări terțe precum MA intră, având în vedere intenția sa exprimată de a obține protecție internațională, sub incidența normelor aplicabile solicitanților de azil, instanța de trimitere trebuie, *într-o a doua etapă*, să examineze măsura de detenție care i-a fost aplicată acestei persoane prin prisma garanțiilor prevăzute în materie în Directivele privind procedurile și primirea.

43. În acest cadru, instanța respectivă ridică problema compatibilității cu directivele menționate a unei a doua dispoziții din Legea privind străinii, și anume articolul 140<sup>17</sup> punctul 2. Dispoziția respectivă este și ea aplicabilă în Lituania ca urmare a declarării „stării de urgență” și a unei „situații de urgență” evocate anterior. În aceste împrejurări, dispoziția menționată s-a adăugat la normele ordinare în materie de detenție a solicitanților de protecție internațională<sup>15</sup> și a înăspriț, la rândul ei, tratamentul care poate fi rezervat acelor persoane intrate în mod ilegal pe teritoriul lituanian.

44. Astfel, în timp ce, în perioade „normale”, un resortisant al unei țări terțe care a solicitat azil în Lituania nu poate fi plasat în detenție pentru simplul motiv că a trecut ilegal frontiera acestui stat, în perioade „excepționale”, articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii permite acest lucru.

45. Or, și în acest caz, instanța are îndoieli dacă această posibilitate este compatibilă cu dreptul Uniunii. Prin urmare, prin intermediul *celeii de a doua întrebări*, instanța respectivă solicită Curții să precizeze dacă normele Directivei privind primirea se opun unei asemenea dispoziții naționale.

<sup>14</sup> Deși instanța de trimitere a făcut trimitere, în textul primei sale întrebări, la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2011/95, acest articol se referă la elementele necesare în sprijinul unei cereri de protecție internațională și, prin urmare, nu soluționează întrebarea adresată. În schimb, după cum vom detalia în continuare, diferite dispoziții ale Directivei privind procedurile sunt relevante în această privință.

<sup>15</sup> Prevăzute în special la articolul 113 alineatul 4 din Legea privind străinii.

46. Pentru a fi cât se poate de didactic, vom diviza analiza noastră în două părți. *Pe de o parte*, vom explica motivele pentru care dispozițiile naționale precum articolul 140<sup>12</sup> și articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii nu sunt compatibile cu Directivele privind procedurile și primirea, indiferent dacă aceste dispoziții se aplică numai în „împrejurări excepționale” și urmăresc să facă față unor astfel de împrejurări (secțiunile B și C). *Pe de altă parte*, vom examina aspectul dacă și, după caz, în ce măsură un stat membru este autorizat, în temeiul dreptului primar al Uniunii, să deroge de la aceste directive în scopul apărării ordinii publice și a securității interne atunci când se confruntă cu astfel de împrejurări (secțiunea D). Înainte de aceasta, vom aborda admisibilitatea întrebărilor preliminare (secțiunea A).

#### **A. Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare**

47. Deși nu a invocat în mod formal o excepție de inadmisibilitate, guvernul lituanian a prezentat două argumente în acest sens.

48. *În primul rând*, guvernul respectiv a lăsat să se înțeleagă că a doua întrebare nu ar fi fost de la început relevantă pentru soluționarea litigiului principal, întrucât plasarea în detenție a lui MA a fost dispusă de instanța de prim grad de jurisdicție nu în temeiul articolului 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii, pentru simplul motiv al intrării sale ilegale pe teritoriul național, ci al articolului 113 alineatul 4 punctul 2 din această lege, ținând seama de riscul de fugă prezentat de acesta din urmă<sup>16</sup>.

49. În opinia noastră, a doua întrebare este, dimpotrivă, pe deplin pertinentă pentru soluționarea litigiului principal. Astfel, instanța de trimitere a explicat că este chemată să se pronunțe atât cu privire la legalitatea, cât și la temeinicia deciziei inițiale de plasare în detenție a lui MA. Prin urmare, trebuie să se verifice nu numai dacă această decizie avea temei legal, ci și dacă era oportună. În acest context, faptul că instanța de prim grad de jurisdicție s-a bazat pe riscul de fugă a persoanei în cauză nu împiedică, se pare, instanța de trimitere să ia în considerare alte temeuri legale care să justifice decizia menționată. De altfel, această instanță a subliniat că un răspuns la întrebarea respectivă îi va permite să „se pronunțe fără echivoc și în mod clar cu privire la [...] motivul exact de plasare în detenție [a lui MA] sau la adoptarea unei alte măsuri decât detenția”.

50. *În al doilea rând*, guvernul lituanian a lăsat să se înțeleagă că nu ar mai fi necesar, în orice caz, să se răspundă la întrebările preliminare. Astfel, în ceea ce privește prima întrebare, acest guvern a arătat în ședință că, la 18 martie 2022, Departamentul de Migrație ar fi înregistrat cererea de protecție internațională a lui MA, a cărei temeinicie ar examina-o în prezent. În ceea ce privește a doua întrebare, guvernul respectiv a subliniat că MA nu s-ar mai afla în prezent în detenție, plasarea în detenție dispusă, la 20 noiembrie 2021, de instanța de prim grad de jurisdicție fiind înlocuită, la 2 februarie 2022, cu o altă măsură „decât detenția”, reinnoită până la 11 mai 2022<sup>17</sup>.

51. În opinia noastră, trebuie să se răspundă în continuare la întrebările adresate.

52. În această privință, potrivit înțelegerii noastre a deciziei de trimitere, pentru a se pronunța cu privire la măsura de detenție aplicată inițial lui MA, instanța națională va trebui, printre altele, să se raporteze la data la care a fost dispusă această măsură. În consecință, *pe de o parte*, chiar presupunând că cererea de protecție internațională a persoanei interesate a fost în cele din urmă

<sup>16</sup> A se vedea punctul 23 din prezentele concluzii.

<sup>17</sup> A se vedea punctele 30 și 34 din prezentele concluzii.

înregistrată la 18 martie 2022 – informație pe care, de altfel, instanța de trimitere nu a confirmat-o – litigiul principal și-ar păstra obiectul, iar prima întrebare ar fi în continuare pertinentă pentru a-l soluționa. Astfel, ar rămâne să se stabilească dacă ar fi trebuit să se considere că MA intră sub incidența normelor aplicabile solicitanților de azil, inclusiv a celor în materie de detenție, de la 20 noiembrie 2021, data la care s-a dispus măsura în litigiu și la care persoana interesată și-a manifestat de asemenea, pentru prima dată, intenția de a beneficia de protecție internațională<sup>18</sup>.

53. Pentru același motiv, *pe de altă parte*, faptul că măsura de plasare în detenție aplicată inițial lui MA a fost ulterior înlocuită cu altă măsură „decât detenția” nu repune în discuție pertinenta celei de a doua întrebări. În plus, faptul că prima măsură a fost abrogată ulterior nu a eliminat efectele sale produse deja. MA a fost privat de libertate cel puțin în perioada 20 noiembrie 2021-2 februarie 2022. Prin urmare, acesta are în continuare interesul ca eventuala nelegalitate a măsurii respective să fie constatată în instanță. O asemenea constatare i-ar putea servi drept temei pentru o viitoare cerere de despăgubiri<sup>19</sup>.

## **B. Cu privire la accesul la o procedură de acordare a unei protecții internaționale, în conformitate cu Directiva privind procedurile (prima parte a primei întrebări)**

54. După cum am arătat, articolul 140<sup>12</sup> din Legea privind străinii prevede modalități „excepționale” pentru depunerea cererilor de protecție internațională în Lituania, introduse ca răspuns la „afluxul masiv” menționat anterior. Considerăm oportun, în acest stadiu al analizei noastre, să detaliem funcționarea și implicațiile acestuia.

55. Potrivit dispoziției menționate, un resortisant al unei țări terțe poate depune o asemenea cerere numai 1) la punctele de trecere a frontierei sau în zonele de tranzit, la VSAT, sau 2) pe teritoriul Republicii Lituania, *în cazul intrării legale*, la Departamentul de Migrație, ori chiar 3) într-un stat străin, la misiunile diplomatice și la oficiile consulare ale acestui stat.

56. În dreptul lituanian, se consideră că o asemenea cerere este depusă în mod valabil numai atunci când a fost depusă în conformitate cu modalitățile prevăzute de această dispoziție<sup>20</sup>. După caz, resortisantul respectiv este considerat în această situație un solicitant de azil – în conformitate cu definiția noțiunii respective care figurează la articolul 2 alineatul 20 din Legea privind străinii<sup>21</sup> – și beneficiază de drepturile și garanțiile aferente acestui statut<sup>22</sup>.

57. În schimb, atunci când un resortisant al unei țări terțe nu respectă modalitățile în discuție, cererea sa nu este acceptată pentru examinare, în conformitate cu articolul 140<sup>12</sup> alineatul 2 din Legea privind străinii și în lipsa unei excepții<sup>23</sup>, și este returnată persoanei în cauză<sup>24</sup>.

58. Rezultă din cele ce precedă că, în practică, resortisanții țărilor terțe care nu îndeplinesc condițiile de intrare în spațiul Schengen pot solicita în mod valabil azil în Lituania doar din străinătate sau la frontiera statului respectiv. Acei resortisanți nu pot, cu unele excepții, să facă

<sup>18</sup> A se vedea punctul 23 din prezentele concluzii.

<sup>19</sup> De altfel, MA susține că altă măsură „decât detenția” care i-a fost aplicată constituie o detenție de fapt. A doua întrebare își păstrează, și în această măsură, pertinenta (a se vedea punctele 84-88 din prezentele concluzii).

<sup>20</sup> A se vedea de asemenea punctul 22 prima teză din descrierea procedurii.

<sup>21</sup> A se vedea punctul 13 din prezentele concluzii.

<sup>22</sup> A se vedea de asemenea punctul 22 a treia teză din descrierea procedurii.

<sup>23</sup> Excepție care va fi discutată la punctul 78 din prezentele concluzii

<sup>24</sup> A se vedea de asemenea punctul 23 din descrierea procedurii.

acest lucru pe teritoriul Lituaniei după ce au intrat în mod ilegal pe teritoriul respectiv. În principiu, atunci când încearcă să facă acest lucru, cererea lor nu este luată în considerare de autoritățile naționale și, pentru acest motiv, nu sunt considerați solicitanți de azil.

59. În speță, considerăm că MA a încercat în patru rânduri să solicite o protecție internațională pe teritoriul lituanian după ce a intrat acolo în mod ilegal<sup>25</sup>. Cel puțin una dintre cererile sale scrise a fost transmisă autorității lituaniene competente, și anume Departamentul de Migrație, care a refuzat să accepte această cerere spre examinare pentru motivul că nu fusese depusă conform modalităților prevăzute la articolul 140<sup>12</sup> alineatul 1 din Legea privind străinii<sup>26</sup>. Potrivit instanței de trimitere, în temeiul articolului 2 alineatul 20 din această lege, MA nu ar trebui, așadar, să fie tratat ca un solicitant de azil<sup>27</sup>.

60. Or, la fel ca MA și Comisia, apreciem că asemenea modalități de acces la o procedură de acordare a protecției internaționale și implicațiile care decurg din acestea nu sunt compatibile cu normele Directivei privind procedurile.

61. În această privință, trebuie amintit, *în primul rând*, că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, orice resortisant al unei țări terțe sau apatrid<sup>28</sup> are, în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din Directiva privind procedurile coroborat cu articolul 3 alineatul (1) din aceasta, dreptul de a solicita beneficiul unei protecții internaționale pe teritoriul unui stat membru. Este vorba în acest caz despre o concretizare a dreptului de azil garantat la articolul 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”)<sup>29</sup>.

62. Tot potrivit acestei jurisprudențe, un asemenea resortisant poate, în temeiul dispozițiilor menționate mai sus, să își exercite dreptul de a solicita azil nu numai la frontiere sau în zonele de tranzit ale unui stat membru, ci și pe teritoriul acestui stat, chiar dacă se află în situație de ședere neautorizată pe acest teritoriu<sup>30</sup>. Situația este aceeași, prin analogie, în cazul în care acest resortisant a intrat în mod ilegal pe teritoriul respectiv.

63. Interpretarea altor dispoziții ale Directivei privind procedurile confirmă această interpretare. Pe de o parte, faptul că un resortisant al unei țări terțe a intrat sau și-a prelungit șederea ilegală pe teritoriul statului membru de primire nu figurează printre motivele de inadmisibilitate ale cererilor de azil enumerate, în mod exhaustiv, la articolul 33 alineatul (2) din această directivă. Pe de altă parte, articolul 31 alineatul (8) litera (h) din directiva menționată permite, după cum vom

<sup>25</sup> A se vedea punctele 23, 27 și 28 din prezentele concluzii.

<sup>26</sup> Acest refuz se întemeiează de asemenea pe faptul că MA nu a depus cererea sa în cel mai scurt termen după ce a trecut ilegal frontiera națională. Acest aspect va fi examinat la nota de subsol 33 din prezentele concluzii.

<sup>27</sup> Simplificăm lucrurile pentru nevoile analizei. În realitate, problema statutului juridic al lui MA conduce la o situație confuză la nivel național: instanța de prim grad de jurisdicție și instanța de trimitere îl consideră solicitant de azil (a se vedea punctele 23 și 30 din prezentele concluzii); în ceea ce privește VSAT, acesta refuzase inițial să accepte cererea sa, înainte de a solicita în cele din urmă acestei din urmă instanțe să oblige Departamentul de Migrație să o examineze (a se vedea punctul 27), exercitând astfel, în opinia noastră, puterea discreționară discutată la punctul 78; în sfârșit, atunci când departamentul respectiv ar fi returnat cererea depusă de MA (a se vedea punctul 28), ar fi decis în cele din urmă să o examineze (a se vedea punctul 51). În mod evident, toate aceste autorități nu au interpretat în același mod dreptul național sau dreptul Uniunii.

<sup>28</sup> Pentru simplificare, vom face referire numai la resortisanții țărilor terțe în continuarea prezentelor concluzii.

<sup>29</sup> A se vedea în special Hotărârea din 16 noiembrie 2021, Comisia/Ungaria (Incrimnarea sprijinului acordat solicitanților de azil) (C-821/19, EU:C:2021:930, punctele 132 și 136, precum și jurisprudența citată).

<sup>30</sup> A se vedea în special Hotărârea din 16 noiembrie 2021, Comisia/Ungaria (Incrimnarea sprijinului acordat solicitanților de azil) (C-821/19, EU:C:2021:930, punctul 136 și jurisprudența citată).

preciza ulterior<sup>31</sup>, autorităților naționale, în anumite cazuri<sup>32</sup>, să examineze o cerere depusă în asemenea împrejurări în mod accelerat și potrivit unei proceduri specifice – ceea ce implică în mod necesar că acestea trebuie, în amonte, să o accepte pentru examinare.

64. În *al doilea rând*, amintim că, pentru a permite, în practică, resortisanților unei țări terțe să își exercite dreptul de a solicita azil care le este astfel garantat, statele membre sunt obligate să le ofere un acces efectiv, ușor și rapid la o procedură de acordare a acestei protecții pe teritoriul lor.

65. În această privință, articolul 6 din Directiva privind procedurile distinge, la alineatele (1)-(4), *pe de o parte*, între „înaintarea” unei cereri de azil de către un resortisant al unei țări terțe și, *pe de altă parte*, „depunerea” acesteia. Legiuitorul Uniunii urmărea prin aceasta să separe în mod clar două etape, și anume, *mai întâi*, manifestarea informală de către un astfel de resortisant a voinței sale de a beneficia de protecție internațională și, *ulterior*, depunerea formală a unei cereri în acest scop.

66. În ceea ce privește *prima etapă*, din alineatul (1) al articolului menționat reiese că un resortisant al unei țări terțe „înaintează” o cerere de protecție internațională atunci când își manifestă, în orice mod, intenția de a beneficia de o asemenea protecție la „autorit[atea] competent[ă], în temeiul dreptului național, să înregistreze astfel de cereri” sau la orice „altă autoritate” cu care ar putea intra în contact în cursul călătoriei sale, precum „poliția și polițiștii de frontieră, autoritățile competente în materie de imigrație și personalul din locurile de reținere”<sup>33</sup>.

67. Subliniem cu privire la acest aspect că, în acord cu explicațiile care figurează la punctul 62 din prezentele concluzii, un resortisant al unei țări terțe intrat sau care se află ilegal pe teritoriul unui stat membru, precum MA, poate foarte bine „să depună” o cerere de protecție internațională în timp ce se află în detenție, după caz în cadrul unei proceduri de îndepărtare în temeiul Directivei privind returnarea<sup>34</sup>. După cum am indicat la punctul anterior, această dispoziție include mai exact „personalul din locurile de reținere” printre „alte autorități” în fața cărora un asemenea resortisant își poate manifesta în mod valabil voința de a beneficia de o asemenea protecție. În plus, Curtea a constatat deja că un resortisant al unei țări terțe poate „depune” o cerere de azil la instanța chemată să se pronunțe cu privire la legalitatea detenției sale, care trebuie de asemenea considerată o astfel de „altă autoritate”<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> A se vedea punctul 129 din prezentele concluzii.

<sup>32</sup> Aceasta este situația în cazul în care persoana în cauză, fără un motiv valabil, fie nu s-a prezentat la autorități, fie nu și-a depus cererea de protecție internațională cât mai curând posibil, având în vedere împrejurările intrării sale pe teritoriu. Astfel, deși, contrar celor considerate de Departamentul de Migrație (a se vedea punctul 28 din prezentele concluzii), asemenea împrejurări nu pot determina pierderea de către persoana în cauză a dreptului său de a solicita azil [a se vedea de asemenea, pentru admisibilitatea cererilor tardive, articolul 10 alineatul (1) din Directiva privind procedurile], acestea pot avea consecințe asupra modului în care cererea sa este examinată de autoritățile naționale (a se vedea de asemenea punctul 129 din prezentele concluzii).

<sup>33</sup> A se vedea considerentul (27) al Directivei privind procedurile și Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 97 și jurisprudența citată).

<sup>34</sup> Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2008, L 348, p. 98, denumită în continuare „Directiva privind returnarea”). Astfel, un resortisant al unei țări terțe care intră în mod ilegal pe teritoriul unui stat membru și nu dispune de un permis de ședere se află în „situație de ședere ilegală” pe teritoriul acestuia, în sensul Directivei privind returnarea. Prin urmare, acesta trebuie, în principiu, să facă obiectul unei proceduri de îndepărtare în temeiul directivei menționate.

<sup>35</sup> A se vedea Hotărârea Ministerio Fiscal (punctele 59-68). Ceea ce, în speță, instanța de prim grad de jurisdicție a arătat în mod corespunzător (a se vedea punctul 23 din prezentele concluzii).

68. Atunci când un resortisant al unei țări terțe și-a manifestat, la fel ca MA, voința de a beneficia de o protecție internațională la „autorități” precum VSAT și instanța de prim grad de jurisdicție, ele nu pot alege să ignore acest fapt pentru motivul că modalitățile prevăzute de dreptul național pentru introducerea – cu alte cuvinte, amintim, depunerea formală – a unei cereri de azil nu au fost respectate. Dimpotrivă, ele trebuie să acționeze în consecință.

69. *Mai întâi*, din momentul în care acest resortisant a „înaintat” cererea, el trebuie considerat de autoritățile naționale un „solicitant”, în sensul articolului 2 litera (c) din Directiva privind procedurile, precum și al articolului 2 litera (b) din Directiva privind primirea<sup>36</sup>, și să beneficieze de drepturile și garanțiile aferente acestui statut, care sunt prevăzute în aceste directive<sup>37</sup>. În special, până se pronunță cu privire la această cerere în primă instanță, resortisantul respectiv, chiar dacă ar fi intrat pe teritoriul statului membru de primire în mod ilegal sau și-ar fi prelungit ilegal șederea, nu trebuie sau nu mai trebuie să fie considerat ca aflându-se în situație de ședere ilegală pe acest teritoriu și, în consecință, ca intrând sub incidența normelor aplicabile migranților ilegali, printre care se numără și Directiva privind returnarea. Astfel, articolul 9 alineatul (1) din Directiva privind procedurile îi conferă dreptul de a rămâne în acest stat în perioada respectivă<sup>38</sup>. Pe de altă parte, plasarea sa – sau, după caz, menținerea sa – în detenție trebuie să fie conformă cu normele prevăzute în materie în Directivele privind procedurile și primirea.

70. Rezultă că, în mod contrar a ceea ce pare să prevadă în speță articolul 2 alineatul 20 din Legea privind străinii, autoritățile naționale nu pot reține o abordare formalistă a statutului menționat și nici să limiteze beneficiul drepturilor și garanțiilor corelative persoanelor care au depus o cerere în conformitate cu modalitățile prevăzute în dreptul național – în caz contrar aceleași drepturi și garanții ar fi lipsite de o parte semnificativă a efectului lor util.

71. *În continuare*, pentru a se asigura că resortisantul țării terțe în cauză beneficiază efectiv de garanțiile și drepturile prevăzute în Directivele privind procedurile și primirea, autoritățile naționale sunt obligate să îl înregistreze, în termenul scurt stabilit la articolul 6 alineatul (1)<sup>39</sup> din prima directivă, pe acest resortisant ca „solicitant” în bazele de date relevante<sup>40</sup>.

72. *În sfârșit*, un asemenea resortisant trebuie să beneficieze, în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) din Directiva privind procedurile, de posibilitatea efectivă de a „depune” cererea sa – cu alte cuvinte, după cum am indicat la punctul 65 din prezentele concluzii, de a o depune în mod formal – în cel mai scurt timp posibil.

73. În ceea ce privește această *a doua etapă*, care marchează închiderea etapei accesului la procedura de acordare a protecției internaționale și deschiderea etapei examinării propriu-zise a cererii<sup>41</sup>, din articolul 6 alineatul (4) din directiva menționată reiese că aceasta necesită, în

<sup>36</sup> Astfel, aceste dispoziții definesc un „solicitant” ca fiind „un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a făcut o cerere de protecție internațională, cu privire la care nu s-a pronunțat încă o hotărâre definitivă”.

<sup>37</sup> A se vedea considerentul (27) al Directivei privind procedurile, precum și, printre altele, Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 100 și jurisprudența citată).

<sup>38</sup> A se vedea considerentul (9) al Directivei privind returnarea și Hotărârea Ministerio Fiscal (punctul 99).

<sup>39</sup> Această dispoziție impune, în principiu, statelor membre să înregistreze cererea în cel mult trei sau șase zile lucrătoare de la „depunerea” sa, după cum cererea respectivă a fost înaintată autorității competente în temeiul dreptului național pentru a o înregistra sau unei „alte autorități”.

<sup>40</sup> A se vedea considerentul (27) al Directivei privind procedurile.

<sup>41</sup> A se vedea articolul 31 alineatul (3) din Directiva privind procedurile și Hotărârea din 16 noiembrie 2021, Comisia/Ungaria (Incrimnarea sprijinului acordat solicitanților de azil) (C-821/19, EU:C:2021:930, punctul 81).

principiu, ca resortisantul țării terțe în cauză să completeze un formular prevăzut în acest scop. În plus, în conformitate cu alineatul (3) al articolului menționat, statele membre pot solicita ca acest formular să fie depus personal și/sau într-un loc desemnat.

74. Astfel cum susține guvernul lituanian, în principiu, Republica Lituania putea, așadar, să prevadă în dreptul național o dispoziție precum articolul 140<sup>12</sup> alineatul 1 din Legea privind străinii, care impune resortisanților unei țări terțe să își depună cererile de azil în anumite locuri și la autorități desemnate.

75. Cu toate acestea, statele membre nu își pot exercita opțiunea care le este oferită de articolul 6 alineatul (3) din Directiva privind procedurile într-un mod care împiedică în practică acești resortisanți sau numai pe unii dintre ei să își depună cererea „în cel mai scurt timp posibil” – sau, *a fortiori*, într-un mod care să îi împiedice complet să facă acest lucru. În caz contrar, obiectivul directivei menționate care constă în garantarea unui acces efectiv, ușor și rapid la procedura de acordare a protecției respective ar fi repus în discuție, iar efectul util al dreptului de a solicita azil, pe care articolul 7 alineatul (1) din această directivă îl recunoaște oricărui resortisant al unei țări terțe, ar fi grav afectat<sup>42</sup>.

76. Or, după cum arată MA și Comisia, articolul 140<sup>12</sup> alineatul 1 din Legea privind străinii pare problematic în această privință. Astfel, potrivit interpretării date de instanța de trimitere, un resortisant precum MA, care a intrat ilegal pe teritoriul lituanian și care se află în detenție pe teritoriul respectiv, nu are posibilitatea efectivă de a depune cererea sa în conformitate cu modalitățile prevăzute de această dispoziție: pe de o parte, nu are, în principiu, dreptul să o depună în interiorul teritoriului lituanian, pe de altă parte, nici nu se poate deplasa în acest scop la frontiera aceluși stat, într-o zonă de tranzit sau într-o ambasadă ori oficiu consular al statului respectiv în străinătate.

77. Subliniem cu privire la acest aspect, pe lângă ceea ce am indicat deja la punctul 75 din prezentele concluzii, că plasarea unui solicitant de protecție internațională în detenție, presupunând că este conformă cu normele prevăzute în Directivele privind procedurile și primirea, nu se poate opune, în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) din prima directivă, posibilității ca persoana în cauză să depună cererea și să își exercite astfel dreptul de a solicita azil<sup>43</sup>. Dimpotrivă, această directivă prevede diferite garanții destinate facilitării accesului la procedura de acordare a acestei protecții în locurile de rețineră<sup>44</sup>. După cum a arătat Comisia în ședință, modalitățile pe care statele membre aleg să le pună în aplicare pentru depunerea cererilor, în temeiul alineatului (3) al acestui articol, trebuie, așadar, să permită unui solicitant într-o asemenea situație să o depună.

78. Contrar celor susținute de guvernul lituanian, puterea discreționară pe care articolul 140<sup>12</sup> alineatul 2 din Legea privind străinii o recunoaște VSAT de a accepta, cu titlu de excepție, cererea de protecție internațională a unui resortisant al unei țări terțe intrat ilegal pe teritoriul Lituaniei, având în vedere vulnerabilitatea sa sau alte circumstanțe individuale, inclusiv atunci când este plasat în detenție în unul dintre centrele sale, nu este suficientă în această privință. Astfel, în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) și cu articolul 7 alineatul (1) din Directiva

<sup>42</sup> În această privință, subliniem că, în cazul în care un solicitant nu depune cererea, statele membre pot, în principiu, să aplice articolul 28 din Directiva privind procedurile în consecință și, astfel, să considere că a renunțat în mod implicit la aceasta.

<sup>43</sup> A se vedea în același sens Recomandarea Rec(2003)5 1 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind măsurile de detenție a solicitanților de azil adoptată de Comitetul de Miniștri la 16 aprilie 2003, cu ocazia celei de a 837-a reuniuni a Delegaților Miniștrilor, punctul 8, și Curtea EDO, 25 iunie 1996, Amuur împotriva Franței, CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, § 43.

<sup>44</sup> A se vedea articolul 8 alineatul (1) din Directiva privind procedurile.



privind procedurile, toți resortisanții țărilor terțe aflați într-o asemenea situație – și nu numai unii dintre ei – trebuie să poată solicita o asemenea protecție și, în acest scop, să își depună cererea în cel mai scurt timp posibil<sup>45</sup>.

79. În *ultimul rând*, precizăm că Directiva privind procedurile nu permite unui stat membru să deroge de la obligațiile pe care le-am prezentat atunci când se confruntă, la fel ca Republica Lituania, cu un „aflux masiv” de resortisanți ai unei țări terțe la frontiere.

80. Astfel, deși această directivă permite autorităților naționale, în asemenea împrejurări, în special să prelungească termenele de înregistrare<sup>46</sup> și de examinare a cererilor de azil<sup>47</sup>, directiva menționată nu permite autorităților respective să îi priveze, în drept sau în fapt, pe anumiți resortisanți ai unei țări terțe de un acces efectiv la procedura de acordare a acestei protecții.

81. Având în vedere toate considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la prima parte a primei întrebări că o dispoziție națională care nu permite, cu unele excepții, resortisanților unei țări terțe accesul la o procedură de acordare a protecției internaționale pe teritoriul statului membru în discuție atunci când au intrat ilegal pe acesta nu este compatibilă cu articolul 6 alineatele (1) și (2) și cu articolul 7 alineatul (1) din Directiva privind procedurile.

### **C. Cu privire la motivele plasării în detenție a solicitanților de azil, astfel cum sunt prevăzute în Directiva privind primirea (prima parte a celei de a doua întrebări)**

82. Din analiza care precedă rezultă că un resortisant al unei țări terțe precum MA trebuie, din momentul în care a „depus” o cerere de azil la o autoritate precum VSAT sau instanța de prim grad de jurisdicție și până la luarea unei decizii definitive cu privire la această cerere, să fie considerat „solicitant”, în sensul Directivelor privind procedurile și primirea. Acest lucru implică, printre altele, că poate fi plasat sau menținut în detenție numai în conformitate cu normele prevăzute în materie de directivele menționate.

83. Trebuie să se examineze acum prima parte a celei de a doua întrebări și să se stabilească dacă o dispoziție națională precum articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii, care permite plasarea unui solicitant de azil în detenție pentru simplul motiv că a trecut ilegal frontiera națională, este compatibilă cu directivele menționate (secțiunea 2). Înainte de aceasta, se impune în opinia noastră o precizare referitoare la noțiunea de „detenție” (secțiunea 1).

<sup>45</sup> Guvernul lituanian a arătat de asemenea că un resortisant al unei țări terțe intrat în mod ilegal pe teritoriul lituanian ar putea de asemenea, în conformitate cu Hotărârea Ministerio Fiscal, să depună o cerere de azil la judecătorul însărcinat cu plasarea sa în detenție. Dacă este cazul, cererea ar fi transmisă autorității competente pentru înregistrare, solicitantul ar avea ulterior o posibilitate efectivă de depunere și ar fi examinată în acest caz. De altfel, este ceea ce s-ar fi întâmplat în cauza principală (a se vedea punctul 50 din prezentele concluzii). Ca răspuns la întrebările Curții, acest guvern a explicat că este vorba despre un mijloc de a solicita azil care, deși nu este prevăzut la articolul 140<sup>12</sup> din Legea privind străinii, nici nu este interzis de articolul menționat. În aceste condiții, pe lângă faptul că instanța de trimitere nu a dat aceeași interpretare articolului respectiv, vom observa doar că un stat membru nu garantează un acces efectiv, ușor și rapid la procedura de acordare a protecției internaționale atunci când anumiți resortisanți sunt obligați să se prezinte în fața unui judecător pentru a solicita o asemenea protecție.

<sup>46</sup> A se vedea articolul 6 alineatul (5) din Directiva privind procedurile, care permite prelungirea acestui termen până la zece zile.

<sup>47</sup> A se vedea articolul 31 alineatul (3) litera (b) din Directiva privind procedurile, care permite, în aceste împrejurări, să se prelungească termenul de șase luni aplicabil în mod normal cu o nouă perioadă care nu depășește nouă luni.

## **1. Cu privire la noțiunea de „detenție”**

84. Conform înțelegerii noastre, instanța de trimitere a adresat cea de a doua întrebare doar cu scopul de a aprecia legalitatea și temeinicia măsurii de detenție aplicate lui MA de instanța de prim grad de jurisdicție în decizia sa din 20 noiembrie 2021.

85. În acest sens, MA a susținut în fața Curții că măsura alternativă care i-a fost impusă de la 2 februarie 2022, și anume „cazarea într-un centru al VSAT [...], cu restrângerea libertății sale de circulație la teritoriul locului de cazare”, deși este considerată alternativă la măsura detenției<sup>48</sup> în dreptul lituanian, constituie, în realitate, o detenție de fapt.

86. Dacă este într-adevăr așa, această a doua măsură va trebui, în opinia noastră, să fie apreciată și în lumina normelor privind detenția prevăzute în Directivele privind procedurile și primirea. În realitate, domeniul de aplicare al acestor norme nu depinde de calificarea dată în dreptul național unei anumite măsuri, ci de aspectul dacă aceasta corespunde definiției autonome a „detenției” prevăzute la articolul 2 litera (h) din a doua directivă.

87. În această privință, Curtea a statuat, în lumina definiției respective, că constituie o asemenea „detenție” orice măsură coercitivă care „lipsește solicitant[ul] de libertatea de circulație și îl izolează de restul populației, obligându-l să rămână permanent într-un perimetru restrâns și închis”<sup>49</sup>. În speță, instanței de trimitere îi revine sarcina de a verifica dacă măsura de „cazare într-un centru al VSAT” îndeplinește aceste criterii.

88. Considerăm totuși oportun să i se ofere precizări utile în acest sens. În esență, din explicațiile date de această instanță pare să reiasă că „teritoriul” pe care persoana în cauză este obligată să rămână permanent se limitează la perimetrul centrului de cazare, din care nu ar avea dreptul să iasă fără autorizație – ceea ce, de altfel, guvernul lituanian a confirmat în ședința în fața Curții. Prin urmare, acest perimetru este „restrâns și închis”. În plus, MA pare „izol[at] de restul populației”, având o posibilitate foarte limitată de a avea contacte cu lumea exterioară. Sub rezerva verificării de către instanța respectivă, măsura în discuție pare, așadar, să îl lipsească pe acesta din urmă de libertatea sa de circulație și să constituie, în consecință, o „detenție”, în sensul Directivelor privind procedurile și primirea<sup>50</sup>.

## **2. Cu privire la legalitatea măsurii (măsurilor) de detenție în cauză**

89. Cu această precizare, trebuie amintit că Directivele privind procedurile și primirea reglementează posibilitatea ca autoritățile naționale să plaseze un solicitant de azil în detenție. În această privință, din articolul 26 alineatul (1) din prima directivă reiese că motivele și condițiile unei asemenea măsuri trebuie să fie conforme în special cu articolul 8 din cea de a doua directivă.

<sup>48</sup> A se vedea în această privință articolul 8 alineatul (4) din Directiva privind primirea.

<sup>49</sup> Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 223).

<sup>50</sup> A se vedea prin analogie Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctele 226 și 227). MA a susținut de asemenea că condițiile de viață din centul VSAT în discuție sunt de așa natură încât echivalează cu un tratament inuman sau degradant, interzis în special de articolul 4 din cartă și de articolul 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”). Va reveni, și în acest caz, instanței de trimitere sarcina de a-l verifica, în lumina jurisprudenței pertinente [a se vedea în special Hotărârea din 25 iulie 2018, Generalstaatsanwaltschaft (Condiții de detenție în Ungaria) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:589)].

90. Acest articol 8 subliniază, la alineatul (2), că detenția solicitanților de azil nu trebuie să constituie regula, ci excepția. Potrivit acestei dispoziții, un asemenea solicitant poate fi astfel plasat în detenție numai atunci când, în urma unei analize individuale a fiecărui caz în parte, se dovedește a fi necesar și în cazul în care nu se pot aplica efectiv măsuri mai puțin coercitive. În plus, articolul menționat enumeră în mod exhaustiv<sup>51</sup>, la alineatul (3), diferitele motive care pot justifica o asemenea măsură.

91. Or, motivul de plasare în detenție prevăzut la articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii, și anume trecerea ilegală a frontierei, nu figurează pur și simplu, *ca atare*, la articolul 8 alineatul (3) din Directiva privind primirea. Contrar celor susținute de guvernul lituanian, acest motiv nu coincide *în esență* cu vreunul dintre cele enumerate de dispoziția menționată.

92. În această privință, în observațiile scrise, guvernul respectiv a arătat în esență că motivul prevăzut la articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii este în concordanță cu cel prevăzut la articolul 8 alineatul (3) litera (e) din Directiva privind primirea. Amintim că, în conformitate cu acest punct, un solicitant de protecție internațională poate fi plasat în detenție „în cazul în care este necesar din rațiuni de protejare a securității naționale sau a ordinii publice”. Or, posibilitatea de a plasa un solicitant în detenție atunci când a trecut ilegal frontiera națională ar răspunde, potrivit guvernului respectiv, cerințelor legate de securitatea națională. Ar fi astfel vorba despre una dintre măsurile luate de Republica Lituania pentru a proteja frontiera pe care o are cu Belarus și, mai precis, pentru a limita trecerea ilegală a acesteia de către migranți, în contextul unui „aflux masiv” cu care se confruntă statul membru respectiv în prezent și, astfel, pentru a asigura securitatea internă pe teritoriul său și în spațiul Schengen în ansamblu.

93. În opinia noastră, faptul că o persoană face parte dintr-un flux de migranți pe care un stat membru încearcă să îl oprească pentru a apăra securitatea internă – înțeleasă în sens larg de „poliție” – pe teritoriul său<sup>52</sup> nu poate justifica plasarea în detenție a acesteia pe baza motivului prevăzut la articolul 8 alineatul (3) litera (e) din Directiva privind primirea.

94. Într-adevăr, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, o atingere adusă „securității naționale” sau „ordinii publice” în sensul acestei dispoziții nu poate justifica, în raport cu cerința necesității, plasarea în detenție a unui solicitant pentru acest motiv decât cu condiția ca „comportamentul său individual să reprezinte o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății sau a securității interne [...] a statului membru în cauză” – de exemplu, întrucât această persoană este un criminal periculos. Într-o asemenea ipoteză, plasarea solicitantului în detenție permite „să protejeze publicul de pericolul pe care îl poate constitui comportamentul [său]”<sup>53</sup>.

95. Astfel, plasarea în detenție în temeiul articolului 8 alineatul (3) litera (e) implică o apreciere a pericolozității persoanei în cauză, luând în considerare alți factori decât eventuala trecere ilegală a frontierei – o asemenea infracțiune nefiind în sine de natură să caracterizeze o amenințare precum cea descrisă la punctul anterior<sup>54</sup>. În acest cadru, autoritățile naționale nu pot *să prezume* că orice individ intrat în mod ilegal pe teritoriul respectiv este periculos și să îl plaseze în detenție cu titlu

<sup>51</sup> A se vedea în special Hotărârea Ministerio Fiscal (punctul 104 și jurisprudența citată).

<sup>52</sup> A se vedea, pentru această concepție, punctul 100 și următoarele din prezentele concluzii.

<sup>53</sup> Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctele 55 și 67).

<sup>54</sup> A se vedea prin analogie Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctele 49, 50, 57 și 61). Acesta este cazul, *a fortiori*, atunci când persoana în cauză a intrat ilegal în statul membru gazdă doar în scopul de a tranzita către un al doilea stat (a se vedea punctul 63 din această hotărâre).

preventiv<sup>55</sup>. Dimpotrivă, ele trebuie să dispună, în prealabil adoptării unei asemenea măsuri în privința unui solicitant, de elemente concordante, obiective și precise care stabilesc această periculozitate<sup>56</sup>.

96. De altfel, guvernul lituanian a admis, în ședința în fața Curții, că acest articol 8 alineatul (3) litera (e) acoperă numai ipoteza specială pe care am descris-o și că articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii depășește, în realitate, ceea ce permite dispoziția menționată<sup>57</sup> – sau Directiva privind primirea în general. Cu această ocazie, el a urmărit, în schimb, să justifice depășirea respectivă prin faptul că o posibilitate de plasare în detenție, limitată doar la această ipoteză, nu este suficientă pentru a răspunde eficient „afluxului masiv” cu care se confruntă. Vom aborda acest aspect în secțiunea D din prezentele concluzii.

### **3. Concluzie intermediară**

97. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la prima parte a celei de a doua întrebări că o dispoziție națională care permite plasarea unui solicitant de protecție internațională în detenție pentru simplul motiv că a trecut ilegal frontiera statului membru în cauză nu este compatibilă cu articolul 8 alineatul (3) din Directiva privind primirea.

### **D. Cu privire la posibilitatea de a deroga de la Directivele privind procedurile și primirea (a doua parte a celor două întrebări)**

98. Am prezentat, în secțiunile care precedă, motivele pentru care, în opinia noastră, dispoziții naționale precum articolul 140<sup>12</sup> și articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii nu sunt compatibile cu Directivele privind procedurile și primirea. Prin urmare, rămâne să se examineze a doua parte a întrebărilor preliminare, referitoare la aspectul dacă un stat membru ar trebui să fie autorizat să deroge de la aceste directive prin punerea în aplicare a unor astfel de dispoziții în scopul apărării ordinii publice și a securității interne în fața unor „împrejurări excepționale” precum cele în discuție în litigiul principal.

99. Vom începe prin a aminti contextul în care se înscrie prezenta cauză (secțiunea 1) înainte de a aborda dispozițiile Tratatului FUE care pot, în mod teoretic, să autorizeze un stat membru să deroge de la dreptul Uniunii în numele ordinii publice și al securității interne (secțiunea 2) și apoi condițiile care guvernează o asemenea posibilitate de derogare (secțiunea 3).

#### **1. Cu privire la „împrejurările excepționale” în discuție**

100. Astfel cum am indicat în introducerea prezentelor concluzii, statele au, în ordinea juridică internațională, „dreptul inalienabil” de a controla în mod suveran intrarea și șederea străinilor pe teritoriul lor<sup>58</sup>. În plus, statele membre ale căror frontiere coincid în parte cu frontierele externe ale spațiului Schengen, precum Lituania, au în dreptul Uniunii obligații în această privință. Acele

<sup>55</sup> A se vedea prin analogie Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctul 50).

<sup>56</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 172).

<sup>57</sup> Acest lucru este confirmat de faptul că dispoziția menționată este, în dreptul lituanian, reflectată deja de articolul 113 alineatul 4 punctul 5 din Legea privind străinii.

<sup>58</sup> A se vedea în special Curtea EDO, 29 ianuarie 2008, Saadi împotriva Regatului Unit, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, § 64.

state sunt obligate, în temeiul Codului frontierelor Schengen, să „protejeze” frontierele în discuție. Ele trebuie să efectueze controale, precum și să supravegheze aceste frontiere<sup>59</sup> și să ia alte măsuri destinate să combată trecerea lor ilegală<sup>60</sup>.

101. După cum se arată în considerentul (6) al Codului frontierelor Schengen, controlul la frontierele externe există în interesul tuturor statelor membre care au eliminat controlul la frontierele lor interne. El contribuie în special la combaterea imigrației ilegale, precum și la prevenirea oricărei amenințări la adresa securității interne și a ordinii publice în spațiul respectiv.

102. Din ceea ce precedă rezultă în opinia noastră că protecția frontierelor externe ale Uniunii de către statele membre în cauză ține de responsabilitățile care le revin în ceea ce privește menținerea ordinii publice și protejarea securității interne, nu numai pe teritoriul lor, ci și în spațiul Schengen în ansamblul său.

103. Din această perspectivă, după cum a arătat guvernul lituanian în fața Curții, „afluxul masiv” de migranți cu care se confruntă Lituania la frontiera sa cu Belarusul constituie, fără îndoială, o situație critică. Acest „aflux” a condus la o creștere drastică a cazurilor de trecere ilegală a frontierei lituaniene<sup>61</sup>. Nici contextul geopolitic în care se înscrie această situație nu trebuie pierdut din vedere. Instituțiile Uniunii, inclusiv Parlamentul European, Consiliul European și Comisia<sup>62</sup>, au constatat astfel că acest „aflux masiv” a fost orchestrat de guvernul din Belarus. Acesta ar fi adus resortisanți ai unor țări terțe cu avionul din țările lor de origine pe care i-ar fi împins ulterior la frontierele externe ale statelor membre. Aceste diferite instituții au calificat acțiunile în discuție drept „instrumentalizare a migranților în scopuri politice”, respectiv o formă de „atac hibrid” menit să destabilizeze statele membre direct vizate și Uniunea în ansamblul său.

104. Nu este de competența noastră să revenim asupra acestor aprecieri de ordin politic. Vom observa doar că Lituania a putut considera în mod legitim că se confrunta cu o amenințare „excepțională” la adresa ordinii publice și a securității interne pe teritoriul său și în întregul spațiu Schengen.

105. Astfel, autoritățile lituaniene au putut considera că era necesar să consolideze protecția frontierelor externe ale Uniunii prin măsuri extraordinare și temporare de natură să oprească aceste fluxuri migratorii „masive”<sup>63</sup>.

106. Aprecierea acestor autorități cu privire la necesitatea unor asemenea măsuri extraordinare și temporare pare, de altfel, să fie împărtășită și de instituțiile Uniunii. Astfel, la 1 decembrie 2021, Comisia a prezentat, în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, o Propunere de decizie a Consiliului privind măsuri de urgență provizorii în beneficiul Letoniei, Lituaniei și Poloniei<sup>64</sup>, măsuri considerate „necesare” pentru a face față „amenințării real[e] [...] la adresa securității Uniunii” reprezentate de „atacul hibrid” suferit în special de Lituania<sup>65</sup>, și asupra cărora vom

<sup>59</sup> A se vedea în special articolele 8 și 13 din Codul frontierelor Schengen.

<sup>60</sup> A se vedea în special articolul 5 alineatul (3) din Codul frontierelor Schengen.

<sup>61</sup> Guvernul lituanian a indicat că, între 1 iulie 2021 și 10 martie 2022, 3 695 de resortisanți ai unor țări terțe ar fi trecut în mod ilegal frontierele Lituaniei.

<sup>62</sup> A se vedea Rezoluția Parlamentului European din 7 octombrie 2021 privind situația din Belarus după un an de manifestări reprimite violent [2021/2881(RSP)], § 16, Consiliul European, Concluziile reuniunii din 21 și 22 octombrie 2021 (EUCO 17/21), § 19, Concluziile reuniunii din 16 decembrie 2021 (EUCO 22/21), §§ 18 și 21, *2021 State of the Union Address by President von der Leyen*, Strasbourg, 15 septembrie 2021.

<sup>63</sup> A se vedea punctul 92 din prezentele concluzii.

<sup>64</sup> COM(2021) 752 final (denumită în continuare „propunerea de decizie a Consiliului”).

<sup>65</sup> Propunerea de decizie a Consiliului, expunerea de motive, p. 1.

reveni. În plus, la 14 decembrie 2021, Comisia a prezentat o Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind abordarea situațiilor de instrumentalizare în domeniul migrației și azilului<sup>66</sup>, care urmărește să instituționalizeze majoritatea măsurilor care figurează în propunerea anterioară<sup>67</sup>. Aceste propuneri legislative nu au fost însă adoptate încă.

## ***2. Cu privire la dispozițiile care permit derogări de la dreptul Uniunii în numele ordinii publice și al securității interne***

107. În aceste condiții, atunci când un stat membru adoptă astfel măsuri extraordinare și temporare cu scopul legitim de a proteja ordinea publică și securitatea internă în fața unor „situații excepționale”, măsurile respective nu sunt în afara oricărui cadru juridic. Atunci când afectează aplicarea normală a dreptului Uniunii, măsurile respective sunt compatibile cu acest drept numai dacă el autorizează o astfel de derogare<sup>68</sup>.

108. În această privință, Tratatul FUE prevede, la articolele 36, 45, 52, 65, 72, 346 și 347, derogări exprese aplicabile în cazul unor situații care pot pune în discuție ordinea publică și securitatea internă, inclusiv în cazul unor „împrejurări excepționale”.

109. În mod curios, în prezenta cauză, guvernul lituanian nu a făcut referire la niciunul dintre aceste articole pentru a-și susține poziția. În aceste condiții, având în vedere conținutul argumentelor prezentate de guvernul respectiv și ținând seama de discuțiile care au avut loc în fața Curții, trebuie examinate, în opinia noastră, două derogări.

110. Vom aminti pe scurt, *în primul rând*, articolul 347 TFUE, referitor la măsurile pe care un stat membru ar putea fi obligat să le adopte în special în caz de „probleme interne grave care aduc atingere ordinii publice” și în caz „de război sau de tensiune internațională gravă care constituie o amenințare de război”.

111. Până în prezent, Curtea nu s-a pronunțat niciodată cu privire la condițiile de aplicare a acestei „clauze de salvagardare”. Ea a precizat numai că derogarea respectivă se raportează la situații „cu totul excepționale”<sup>69</sup>. Diferiți avocați generali au abordat însă mai în detaliu limitele acesteia.

112. Reiese din analizele lor că articolul 347, plasat la sfârșitul Tratatului FUE, permite, în teorie, să se deroge de la toate normele tratatului și de la cele adoptate în temeiul lor<sup>70</sup>. După cum a susținut guvernul lituanian în ședință – fără a face însă referire în mod expres la acest articol –, în cazurile menționate la articolul respectiv, un stat membru ar putea, așadar, în mod teoretic, să se îndepărteze, în acest temei și într-o anumită măsură, de la Directivele privind procedurile și primirea<sup>71</sup>.

<sup>66</sup> COM(2021) 890 final.

<sup>67</sup> În plus, Comisia a prezentat, la aceeași dată, o Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a [Codului frontierelor Schengen] [COM(2021) 891 final] în special în scopul de a permite statelor membre să acționeze rapid în situație de „instrumentalizare a migrantilor”. În esență, această propunere prevede că, într-o asemenea situație, statele membre ar putea să limiteze numărul punctelor de trecere a frontierei și să intensifice supravegherea frontierelor.

<sup>68</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 214 și jurisprudența citată).

<sup>69</sup> A se vedea Hotărârea din 15 mai 1986, Johnston (222/84, EU:C:1986:206, punctul 27).

<sup>70</sup> A se vedea Concluziile avocatului general Darmon prezentate în cauza Johnston (222/84, nepublicate, EU:C:1986:44, punctul 5) și Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Grecia (C-120/94, EU:C:1995:109, punctul 46).

<sup>71</sup> Totuși, chiar și în aceste cazuri, s-ar impune limite în temeiul anumitor drepturi fundamentale de la care nu se poate deroga (a se vedea punctele 138 și 139 din prezentele concluzii).

113. În aceste condiții, împrejurările extreme avute în vedere la articolul 347 TFUE nu sunt în discuție în speță. În special, fără a dori să minimizăm gravitatea situației cu care se confruntă Lituania la frontiera sa, o asemenea situație nu reprezintă, în opinia noastră, „probleme interne grave care aduc atingere ordinii publice” menționate la acest articol. Faptul că statul membru respectiv a declarat starea de urgență pe o parte a teritoriului său nu este în sine decisiv în această privință – în caz contrar, aplicarea articolului menționat ar varia în funcție de condițiile prevăzute în dreptul național al fiecărui stat membru pentru instituirea unui asemenea regim. În opinia noastră, întrucât orice derogare trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte<sup>72</sup> și articolul 347 TFUE pune pe picior de egalitate „problemele interne” și războiul, împrejurările în cauză trebuie să prezinte un prag de gravitate analog, cu alte cuvinte să constituie adevărate crize, la limita prăbușirii complete a securității interne, a căror apariție pune în mod grav în pericol însăși existența statului<sup>73</sup>.

114. Trecem, *în al doilea rând*, la articolul 72 TFUE, care pare mai relevant. În temeiul acestui articol, dispozițiile care figurează în titlul V din partea a treia din Tratatul FUE, referitor la spațiul de securitate, libertate și justiție, „nu aduc atingere exercitării responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne”. În speță, Directivele privind procedurile și primirea intră în domeniul de aplicare al acestui articol, deoarece au fost adoptate în temeiul articolului 78 TFUE, care figurează în acest titlu V.

115. De data aceasta, Curtea s-a pronunțat cu privire la articolul 72 menționat în mai multe hotărâri. Ea a stabilit principiul potrivit căruia articolul menționat constituie o derogare de natură să permită unui stat membru să se îndepărteze, în anumite împrejurări, de la obligațiile care îi sunt impuse de asemenea directive – respingând în același timp, în mod sistematic, până în prezent, mijloacele de apărare invocate de statele membre în acest sens, având în vedere că nu au îndeplinit condițiile necesare în materie. Vom examina aceste condiții în secțiunea următoare.

### **3. Cu privire la condițiile pe care trebuie să le respecte statele membre pentru ca o astfel de derogare să fie compatibilă cu articolul 72 TFUE**

116. Întrucât articolul 72 TFUE trebuie să facă, la fel ca orice derogare, obiectul unei interpretări stricte, Curtea a statuat în mod repetat că el nu conferă statelor membre prerogativa de a deroga de la dispozițiile dreptului Uniunii prin simpla invocare a responsabilităților care le revin pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne<sup>74</sup>. Dimpotrivă, acestea trebuie să îndeplinească anumite condiții.

117. *Mai întâi*, revine, potrivit Curții, statului membru care invocă beneficiul articolului 72 TFUE sarcina de a dovedi necesitatea recurgerii la derogarea prevăzută la acest articol pentru a-și exercita responsabilitățile în discuție<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> A se vedea în special Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 215).

<sup>73</sup> A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Grecia (C-120/94, EU:C:1995:109, punctul 47) și Concluziile avocatului general La Pergola prezentate în cauza Sirdar (C-273/97, EU:C:1999:246, punctul 21).

<sup>74</sup> A se vedea în special Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 215).

<sup>75</sup> A se vedea în special Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 216).

118. În continuare, la această cerință de necesitate se adaugă, în opinia noastră, o condiție de proporționalitate *stricto sensu*. Astfel, măsurile naționale în litigiu, chiar dacă ar fi necesare, nu pot fi justificate, în opinia noastră, în temeiul articolului 72 TFUE în cazul în care inconvenientele cauzate de ele ar fi disproporționate în raport cu scopurile vizate<sup>76</sup>. În acest cadru, trebuie să se țină seama în special de impactul măsurilor respective asupra drepturilor fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte, în special cele prevăzute de cartă<sup>77</sup>.

119. În sfârșit, aceste condiții materiale sunt, în opinia noastră, completate de o condiție procedurală. Având în vedere principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, un stat membru nu poate adopta în mod unilateral măsuri derogatorii extraordinare și temporare fără să fi consultat în prealabil, în mod corespunzător, instituțiile Uniunii, precum și celelalte state membre și fără să fi căutat o soluție comună pentru problemă<sup>78</sup>. După caz, dacă și din momentul în care Uniunea dispune ea însăși măsuri comune, în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, orice posibilitate de derogare în temeiul articolului 72 TFUE este, pentru acest motiv, exclusă în opinia noastră.

120. În speță, considerăm că Republica Lituania a îndeplinit această condiție procedurală<sup>79</sup> și asemenea măsuri comune nu au fost adoptate la ora actuală. În schimb, în opinia noastră, dispoziții precum articolul 140<sup>12</sup> și articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii nu îndeplinesc niciuna dintre cele două condiții materiale enumerate mai sus, după cum vom explica în secțiunile care urmează.

#### ***a) Cu privire la cerința necesității***

121. Pentru a aprecia dacă este necesar, pentru un stat membru, să deroge de la un instrument de drept al Uniunii pentru a-și exercita responsabilitățile în materie de ordine publică și de securitate internă într-un anumit caz, Curtea nu numai că se concentrează pe „împrejurările excepționale” în cauză, ci verifică și dacă legiuitorul Uniunii a prevăzut, în instrumentul în discuție, mecanisme care să permită statelor membre să le facă față în mod eficient<sup>80</sup>.

122. Prin urmare, pentru a îndeplini această cerință a necesității, statul membru care invocă beneficiul articolului 72 TFUE trebuie să demonstreze că instrumentul de drept al Uniunii în discuție nu îi permite, având în vedere fie *conținutul însuși* al acestuia, fie *condițiile concrete de punere în aplicare a acestuia*, să asigure exercitarea responsabilităților în discuție în împrejurările în cauză<sup>81</sup>.

123. În speță, guvernul lituanian susține în esență că respectarea strictă a normelor din Directivele privind procedurile și primirea nu i-a permis să asigure exercitarea efectivă a responsabilităților sale în materie de ordine publică și de securitate internă în cadrul controlului

<sup>76</sup> A se vedea prin analogie Hotărârea din 17 decembrie 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België și alții (C-336/19, EU:C:2020:1031, punctul 64).

<sup>77</sup> A se vedea prin analogie Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Drepturile de uzufruct asupra terenurilor agricole) (C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 64 și jurisprudența citată).

<sup>78</sup> Reținem că o asemenea procedură este prevăzută în mod explicit la articolele 347 și 348 TFUE, în cazul punerii în aplicare a primei dispoziții.

<sup>79</sup> Observăm cu privire la acest aspect că Republica Lituania și-a consultat partenerii europeni și a invitat Comisia să propună măsuri provizorii în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE (a se vedea propunerea de decizie a Consiliului, expunerea de motive).

<sup>80</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 aprilie 2020, Comisia/Polonia, Ungaria și Republica Cehă (Mecanism de transfer temporar al solicitanților de protecție internațională) (C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257, punctul 171).

<sup>81</sup> A se vedea Concluziile avocatului general Pikamäe prezentate în cauza Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:493, punctul 103).



frontierelor externe ale Uniunii, în fața unui „aflux masiv” precum cel în discuție în cauza principală. În esență, argumentația acestui guvern face referire la tensiunea menționată în introducerea prezentelor concluzii: pe de o parte, statele membre situate la aceste frontiere trebuie să împiedice în mod normal trecerea lor de către resortisanții unei țări terțe care nu îndeplinesc condițiile de intrare prevăzute de Codul frontierelor Schengen<sup>82</sup>; pe de altă parte, atunci când acești resortisanți depun o cerere de protecție internațională, ei au dreptul de a rămâne pe teritoriul acestui stat în timpul examinării cererii lor – și, prin urmare, trebuie admiși acolo, indiferent de aceste condiții, dacă nu au intrat, deja, eventual în mod ilegal<sup>83</sup>.

124. Într-o situație de aflux masiv, acest lucru ar conduce, potrivit guvernului lituanian, la numeroase abuzuri, doar o mică parte dintre migranți fiind refugiați de bună credință, în timp ce mulți alții ar depune cereri de azil despre care știu că sunt vădit nefondate, cu unicul scop de a beneficia temporar de garanțiile aferente statutului de „solicitant”, ori numai de a fi admiși în spațiul Schengen sau, în cazul în care se află deja acolo în mod ilegal, de a întârzia îndepărtarea.

125. În aceste condiții, observăm că Directiva privind procedurile conține o dispoziție destinată să permită statelor membre să asigure controlul frontierelor externe ale Uniunii cu respectarea dreptului resortisanților țărilor terțe de a solicita azil, și anume articolul 43 din aceeași directivă.

126. Acest articol autorizează, la alineatul (1), statele membre să prevadă, la frontiere sau în zonele de tranzit, proceduri specifice în vederea adoptării unei decizii cu privire la admisibilitatea, în temeiul articolului 33 din Directiva privind procedurile, a cererilor de azil depuse în aceste locuri, și chiar cu privire la fondul acestor cereri, în cazurile menționate la articolul 31 alineatul (8) din această directivă – care se raportează în esență la diferite ipoteze în care comportamentul sau afirmațiile solicitantului par să indice că cererea sa este vădit nefondată și abuzivă. În conformitate cu alineatul (2) al articolului 43 menționat, aceste proceduri specifice trebuie desfășurate însă într-un termen rezonabil, dat fiind că, în cazul în care nu a fost luată o decizie în termen de patru săptămâni, statul membru trebuie să acorde solicitanților în cauză dreptul de a intra pe teritoriul său pentru ca cererea lor să fie soluționată ulterior în conformitate cu procedura de drept comun.

127. Aceste proceduri permit statelor membre, *mai întâi*, să facă o „primă triere” a cererilor de protecție internațională, la frontieră sau într-o zonă de tranzit, înainte de a autoriza intrarea resortisanților în cauză pe teritoriul lor. Statele respective pot astfel să refuze această intrare a persoanelor menționate de guvernul lituanian care depun cereri vădit nefondate și abuzive.

128. *În continuare*, pe durata acestor proceduri specifice, statele membre sunt autorizate, în conformitate cu articolul 8 alineatul (3) litera (c) din Directiva privind primirea, să plaseze solicitanții în cauză în detenție la frontieră sau într-o zonă de tranzit atunci când, în conformitate cu alineatul (2) al articolului menționat, o asemenea măsură este necesară. Or, acesta este cazul, în opinia noastră, atunci când autoritățile naționale au motive întemeiate să creadă că un solicitant, dacă ar fi lăsat în libertate, ar trece sau ar încerca să treacă fără autorizație frontiera în discuție.

129. *În sfârșit*, în ceea ce privește resortisanții unei țări terțe care au trecut deja în mod ilegal frontiera națională și care depun cereri de azil pe teritoriul statului membru respectiv, amintim că articolul 31 alineatul (8) litera (h) din Directiva privind procedurile permite statelor membre, în

<sup>82</sup> A se vedea punctul 100 din prezentele concluzii.

<sup>83</sup> A se vedea punctul 69 din prezentele concluzii și articolul 9 alineatul (1) din Directiva privind procedurile.

situațiile vizate de această dispoziție<sup>84</sup>, pentru a combate eventuale abuzuri, să examineze asemenea cereri în mod accelerat și potrivit unei proceduri specifice la frontieră, după cum se prevede la articolul 43 din directiva menționată. În aceste cazuri, autoritățile naționale pot, se pare, să conducă însă din nou persoanele în cauză la frontieră în scopul procedurii respective. Dacă este cazul, faptul că ele au intrat prima dată în mod ilegal pe teritoriul național amintit ar putea, în opinia noastră, să fie de natură să demonstreze necesitatea de a le plasa în detenție pe durata respectivei proceduri, în temeiul articolului 8 alineatul (3) litera (c) din Directiva privind primirea.

130. Prin urmare, în opinia noastră, nu se poate considera că conținutul Directivelor privind procedurile și primirea nu permite în sine statelor membre să își exercite, la frontierele externe ale Uniunii, responsabilitățile care le revin în materie de ordine publică și de apărare a securității interne.

131. În ceea ce privește *condițiile concrete de punere în aplicare* a acestor instrumente, putem admite că, în cazul unui aflux masiv precum cel în discuție în prezenta cauză, care are o natură și o amploare deosebite, este dificil pentru autoritățile unui stat membru să efectueze, în cadrul procedurilor specifice la frontieră, „prima triere” a cererilor de azil depuse simultan de un număr considerabil de resortisanți ai unei țări terțe, în termenul de patru săptămâni prevăzut la articolul 43 alineatul (2) din Directiva privind procedurile. Dacă alineatul (3) al acestui articol permite, în asemenea împrejurări, continuarea procedurilor la frontieră dincolo de acest termen, aceasta înseamnă că admiterea tuturor resortisanților în cauză pe teritoriul național, indiferent dacă sunt de bună-credință sau dacă abuzează de sistem<sup>85</sup>. De altfel, chiar și Comisia, în propunerea sa de decizie a Consiliului, lasă să se înțeleagă că Directiva privind procedurile nu este total adaptată la asemenea împrejurări.

132. Astfel, am putea admite că este necesar ca un stat membru, până la adoptarea acestei propuneri, să deroge, în temeiul articolului 72 TFUE, de la anumite dispoziții ale articolului 43 din Directiva privind procedurile. În opinia noastră, un stat membru ar putea, după cum se sugerează în propunerea menționată, să extindă procedurile la frontieră, prevăzând că toate cererile de azil ale resortisanților reținuți sau găsiți în apropierea frontierei în discuție, după ce au intrat ilegal pe teritoriu sau după ce s-au prezentat la punctele de trecere a frontierei, să fie examinate în cadrul unor asemenea proceduri<sup>86</sup> și, în acest cadru, să deroge într-o măsură rezonabilă de la termenul de patru săptămâni prevăzut la alineatul (2) al articolului respectiv, pentru a lăsa autorităților naționale un timp suficient pentru a realiza această „primă triere” a cererilor de azil<sup>87</sup>.

133. În schimb, apreciem că nu este necesar ca un stat membru să deroge de la articolele 6 și 7 din Directiva privind procedurile și de la articolul 8 din Directiva privind primirea, prin introducerea unor dispoziții naționale precum articolul 140<sup>12</sup> și articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii, pentru a-și exercita efectiv responsabilitățile în materie de ordine publică și de securitate internă în cazul unui „aflux masiv” de migranți la frontiera sa, indiferent de natura și de amploarea acestui aflux. După cum tocmai am explicat, procedurile specifice de examinare a cererilor de azil

<sup>84</sup> Și anume, reamintim, atunci când solicitantul, fără un motiv valabil, fie nu s-a prezentat la autorități, fie nu și-a depus cererea de protecție internațională cât mai curând posibil, având în vedere circumstanțele intrării sale pe teritoriu.

<sup>85</sup> Autoritățile naționale pot numai să limiteze libertatea de circulație a acestor solicitanți la o zonă situată în apropierea frontierelor sau a zonei de tranzit a statului membru respectiv, în conformitate cu articolul 7 din Directiva privind primirea.

<sup>86</sup> A se vedea articolul 2 alineatul (2) din propunerea de decizie a Consiliului.

<sup>87</sup> Articolul 2 alineatul (5) din propunerea de decizie a Consiliului permite astfel prelungirea termenului prevăzut pentru luarea unei decizii înainte de permiterea accesului pe teritoriu la 16 săptămâni.

la frontieră, prevăzute la articolul 43 din prima directivă, precum și posibilitatea de a reține anumiți solicitanți în acest context, în conformitate cu articolul 8 alineatul (3) litera (c) din a doua directivă, permit deja gestionarea unei asemenea situații, sub rezerva unor ajustări, dacă este cazul.

### ***b) Cu privire la respectarea drepturilor fundamentale***

134. În cadrul examinării compatibilității cu dreptul Uniunii a oricărei măsuri derogatorii extraordinare și temporare nu trebuie să se piardă din vedere drepturile fundamentale ale persoanelor în cauză. Astfel, dacă, în cazul unor „împrejurări excepționale”, acestor drepturi li se pot aduce, teoretic, mai multe limitări pentru a proteja ordinea publică și securitatea internă, este evident, *mai întâi*, că un echilibru trebuie menținut întotdeauna între drepturile respective și aceste imperative, *apoi*, că unele limitări sunt atât de grave încât nu sunt niciodată acceptabile într-o societate democratică și, *în sfârșit*, că unele drepturi nu admit nicio limitare, indiferent de împrejurări.

135. În acest context, este necesar, în opinia noastră, să se țină seama nu numai de cartă, ci și de CEDO, care stabilește un prag minim de protecție sub care Uniunea nu poate coborî. Situația este aceeași în ceea ce privește Convenția de la Geneva. Deși Uniunea nu este parte contractantă la această convenție, articolul 78 alineatul (1) TFUE și articolul 18 din cartă îi impun respectarea normelor prevăzute de această convenție. În consecință, Curtea trebuie să se asigure, în cadrul interpretării articolului 72 TFUE și al derogărilor de la dreptul Uniunii pe care dispoziția menționată le-ar putea justifica, că această interpretare respectă nivelul de protecție garantat de aceeași convenție<sup>88</sup>.

#### ***1) Cu privire la faptul de a nu permite unui resortisant al unei țări terțe accesul la o procedură de acordare a unei protecții internaționale***

136. În primul rând, o dispoziție precum articolul 140<sup>12</sup> din Legea privind străinii, care nu permite, în practică și cu unele excepții, unui resortisant al unei țări terțe accesul la o procedură de acordare a unei protecții internaționale atunci când a intrat în mod ilegal pe teritoriul lituanian, nu este, în opinia noastră, compatibilă cu drepturile fundamentale garantate de cartă, și aceasta chiar și în cazul unui „aflux masiv” de migranți.

137. Astfel, *pe de o parte*, o asemenea dispoziție este, în opinia noastră, contrară dreptului de azil, garantat ca atare la articolul 18 din cartă. Subliniem în această privință că efectivitatea acestui drept depinde de accesul la o procedură în materie<sup>89</sup>. Desigur, pot fi impuse restrângeri ale dreptului respectiv, în condițiile prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă<sup>90</sup>. Cu toate acestea, în opinia noastră, a împiedica în practică un resortisant al unei țări terțe să solicite protecție internațională aduce atingere „substanței” aceluiași drept<sup>91</sup>.

<sup>88</sup> A se vedea în special Hotărârea din 14 mai 2019, M și alții (Revocarea statutului de refugiat) (C-391/16, C-77/17 și C-78/17, EU:C:2019:403, punctele 74 și 75).

<sup>89</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 102).

<sup>90</sup> Potrivit dispoziției menționate, orice restrângere a exercițiului unui drept garantat de cartă este admisibilă numai cu condiția ca aceasta, în primul rând, să fie „prevăzută de lege”, în al doilea rând, să respecte „substanța” acestui drept și, în al treilea rând, să respecte principiul proporționalității.

<sup>91</sup> O asemenea privare trebuie, în opinia noastră, să fie în contrast cu posibilitatea de a supune examinarea cererii unei proceduri accelerate sau unei proceduri specifice la frontieră.

138. *Pe de altă parte*, refuzul de a accepta spre examinare o cerere de azil depusă de un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul național ar fi de asemenea contrar principiului nereturnării, așa cum este prevăzut la articolul 19 alineatul (2) din cartă.

139. Astfel, acest drept fundamental, direct legat de interzicerea torturii și a pedepselor și tratamentelor inumane sau degradante, prevăzut la articolul 4 din cartă și la articolul 3 din CEDO, nu admite nicio restrângere. Acesta interzice în orice situație statelor membre să îndeparteze, să expulzeze sau să extrădeze o persoană către un stat în care există un risc serios ca aceasta să fie supusă unor astfel de tratamente<sup>92</sup>.

140. Or, un stat membru nu poate exclude acest risc și, în consecință, nu își poate îndeplini obligațiile în materie de nereturnare, în cazul unui resortisant al unei țări terțe care se află în situație de ședere ilegală pe teritoriul său, dacă nu examinează, înainte de a expulza persoana în cauză, o cerere în care aceasta susține, cu precizie, că se teme de persecuții în țara sa de origine<sup>93</sup>.

141. Interpretarea care precedă nu este pusă în discuție de argumentul guvernului lituanian potrivit căruia, în esență, un resortisant al unei țări terțe care intră în mod ilegal pe teritoriul unui stat în contextul unui „aflux masiv” are un comportament abuziv care justifică privarea sa de dreptul de a solicita azil și potrivit căruia principiul nereturnării nu poate fi considerat absolut într-o asemenea situație.

142. Astfel, *pe de o parte*, amintim că autorii Convenției de la Geneva au recunoscut că, prin exercitarea dreptului lor de azil, refugiații – inclusiv solicitanții de azil atât timp cât nu s-a luat o decizie negativă cu privire la cererea lor<sup>94</sup> – sunt adesea determinați să intre în mod ilegal pe teritoriul statelor în care caută protecție. Departe de a autoriza statele să priveze aceste persoane de dreptul lor de a solicita azil pentru acest motiv, aceiași autori au delimitat, dimpotrivă, la articolul 31 din convenția menționată, competența statelor de a le impune sancțiuni penale în caz de intrare sau de ședere ilegală pe teritoriul lor<sup>95</sup> – aspect asupra căruia vom reveni. *Pe de altă parte*, obligațiile pe care le implică pentru state respectarea principiului nereturnării, astfel cum a fost garantat la articolul 19 alineatul (2) din cartă, se impun indiferent care ar fi comportamentul persoanei în cauză<sup>96</sup>.

143. Hotărârea N. D. și N. T. împotriva Spaniei<sup>97</sup>, invocată de guvernul lituanian, nu demonstrează, în opinia noastră, contrariul. Această hotărâre nu se referă la principiul nereturnării, astfel cum este protejat la articolul 3 din CEDO, și, pe de altă parte, se referă la

<sup>92</sup> A se vedea în special Hotărârea din 14 mai 2019, M și alții (Revocarea statutului de refugiat) (C-391/16, C-77/17 și C-78/17, EU:C:2019:403, punctele 94-96). A se vedea de asemenea articolul 15 din CEDO, care, la paragraful 1, permite statelor membre să deroge de la obligațiile prevăzute de convenția menționată în caz de război sau de alt pericol public ce amenință viața națiunii, dar care precizează, la alineatul (2), că nu permite nicio derogare de la articolul 3 din convenția respectivă.

<sup>93</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Observations on Draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No 21-29207)*, 27 septembrie 2021, § 17.

<sup>94</sup> A se vedea Goodwin-Gill, G. S., „L'article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés: l'absence de sanctions pénales, la détention et la protection”, Feller, E., Türk, V., și Nicholson, F., (dir.) *La Protection des réfugiés en droit international*, Larcier, Bruxelles, 2008, p. 232-234.

<sup>95</sup> UNHCR, *Observations on Draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens, op.cit.*, §§ 11 și 14, precum și referințele citate. În plus, legiuitorul Uniunii a prevăzut deja măsuri mai puțin radicale pentru a combate eventualele abuzuri în materie (a se vedea punctele 63 și 129 din prezentele concluzii).

<sup>96</sup> A se vedea Hotărârea din 14 mai 2019, M și alții (Revocarea statutului de refugiat) (C-391/16, C-77/17 și C-78/17, EU:C:2019:403, punctul 94).

<sup>97</sup> Curtea EDO, 13 februarie 2020, CE:ECHR:2020:0213JUD000867515. În această hotărâre, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că Spania putea, prin derogare de la principiul interzicerii expulzărilor colective prevăzute la articolul 4 din Protocolul nr. 4 la CEDO, să îndeparteze, fără examinarea circumstanțelor individuale, migranți care încercaseră să treacă ilegal frontiera, întemeindu-se, pe de o parte, pe comportamentul persoanelor în cauză și, pe de altă parte, pe faptul că acest stat oferea posibilități efective de intrare legală (a se vedea §§ 201, 218, 222 și 231).

circumstanțe foarte specifice – reclamantii au participat la un asalt colectiv pentru a încerca să intre pe teritoriul spaniol, forțând prin violență bariera de la frontieră – semnificativ diferite de cele din speță. În orice caz, chiar presupunând că hotărârea amintită trebuie înțeleasă în sensul că, potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, faptul că un solicitant de azil a intrat în mod ilegal pe teritoriul unui stat, în contextul unui aflux masiv de migranți, permite acestui stat să nu ia în considerare cererea sa de azil, fapt în legătură cu care avem puternice îndoieli, ar rezulta pur și simplu că dreptul Uniunii ar asigura în acest caz, la articolul 18 și la articolul 19 alineatul (2) din cartă, o protecție mai extinsă decât CEDO, așa cum permite în mod expres articolul 52 alineatul (3) din primul instrument.

*2) Cu privire la posibilitatea de a plasa un solicitant în detenție pentru simplul motiv că a trecut ilegal frontiera națională*

144. În al doilea rând, o dispoziție precum articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii, care permite plasarea unui solicitant de azil în detenție pentru simplul motiv că a trecut ilegal frontiera națională, nu este conformă, în opinia noastră, nici cu drepturile fundamentale garantate de cartă și celelalte instrumente relevante, și aceasta chiar și în cazul unui „aflux masiv” de migranți.

145. Pe de o parte, această dispoziție, prin faptul că prevede o asemenea măsură de detenție, implică o ingerință deosebit de gravă în dreptul la libertate consacrat la articolul 6 din cartă. În această privință, amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, având în vedere importanța acestui drept fundamental, în fața unei ingerințe de o asemenea gravitate, restrângerile exercitării lui sunt admisibile numai în cazul în care sunt efectuate în limitele strictului necesar<sup>98</sup>.

146. Întrebat de Curte, în ședință, cu privire la maniera în care articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii contribuie după cum este necesar pentru menținerea ordinii publice și apărarea securității interne pe teritoriul lituanian și în special cu privire la scopul exact al unei măsuri de detenție aplicate în temeiul acestei dispoziții, guvernul lituanian a explicat printre altele că, atunci când unii migranți ar reuși să intre ilegal pe teritoriul național, eventuala lor plasare în detenție ar urmări să evite circulația secundară ilegală în spațiul Schengen – din moment ce, în lipsa detenției, susține guvernul respectiv, marea majoritate a acestor persoane nu ar rămâne, după toate probabilitățile, în Lituania și și-ar continua călătoria spre alte state membre.

147. Or, din această perspectivă, o asemenea măsură de detenție depășește, în opinia noastră, ceea ce este necesar pentru a proteja ordinea publică și securitatea internă.

148. Desigur, faptul că un solicitant a intrat ilegal pe teritoriul național poate constitui, în anumite cazuri, un indiciu al riscului de fugă a acestuia din urmă, eventual în alte state membre. Presupunând că acest risc este coroborat cu alte elemente, ar putea face necesară în mod valabil plasarea persoanei în cauză în detenție, pentru o anumită perioadă – după cum permite, de altfel, articolul 8 alineatul (3) litera (b) din Directiva privind primirea<sup>99</sup>. În schimb, în lipsa unor asemenea elemente, o măsură de detenție motivată doar de intrarea ilegală frizează arbitrariul<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> A se vedea Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 56).

<sup>99</sup> A se vedea de asemenea în speță punctul 23 și nota de subsol 16 din prezentele concluzii.

<sup>100</sup> A se vedea prin analogie Comitetul pentru drepturile omului, A împotriva Australiei, 1997, punctul 9.4. A se vedea de asemenea UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la rétention*, 2012, punctele 31 și 32.

149. O măsură precum cea prevăzută la articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii este, *pe de altă parte*, în opinia noastră, contrară articolului 31 alineatul 1 din Convenția de la Geneva. Amintim că, în conformitate cu această dispoziție, statele părți la convenția menționată nu trebuie să aplice „sanțiuni penale”, ca urmare a intrării sau a șederii lor ilegale, „refugiaților” în anumite condiții.

150. Dispoziția menționată urmărește să evite ca aceste persoane să fie sancționate pentru intrarea sau prezența lor ilegală pe teritoriul unui stat<sup>101</sup>. Ținând seama de acest obiectiv, este general acceptat că noțiunea de „sanțiune penală”, în sensul aceleiași dispoziții, trebuie înțeleasă în mod autonom și în sens larg ca vizând orice măsură ce are nu numai un caracter preventiv, ci și punitiv și disuasiv, indiferent de calificarea sa în dreptul național<sup>102</sup>.

151. Or, deși, după cum a indicat guvernul lituanian în ședință, o măsură de detenție în temeiul articolului 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii nu constituie o sanțiune penală în dreptul lituanian, guvernul respectiv a recunoscut însă, cu această ocazie, că o asemenea detenție are de asemenea vocația, într-o anumită măsură, să pedepsească solicitanții care au trecut în mod ilegal frontiera națională și să descurajeze ceilalți migranți care ar fi tentați să se comporte în același mod.

152. Prin urmare, această măsură de detenție constituie, în opinia noastră, o „sanțiune penală”, în sensul articolului 31 alineatul 1 din Convenția de la Geneva. Deoarece articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii se adresează exclusiv solicitanților de azil, considerăm că el ar putea să fie compatibil cu această dispoziție doar dacă i-ar privi numai pe cei care nu îndeplinesc condițiile prevăzute de această dispoziție<sup>103</sup> – ceea ce nu pare a fi cazul.

#### 4. Concluzie intermediară

153. Ținând seama de considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la a doua parte a celor două întrebări în sensul că articolul 72 TFUE nu permite unui stat membru să aplice dispoziții precum articolul 140<sup>12</sup> și articolul 140<sup>17</sup> punctul 2 din Legea privind străinii, prin derogare de la Directivele privind procedurile și primirea, în cazul unor „împrejurări excepționale” caracterizate de un „aflux masiv” de migranți la frontiera sa.

<sup>101</sup> Astfel, dacă articolul 5 alineatul (3) din Codul frontierelor Schengen prevede că statele membre instituie sanțiuni în caz de trecere neautorizată a frontierelor externe, această obligație se impune statelor respective „[f]ără a aduce atingere [...] obligațiilor lor în materie de protecție internațională”, asemenea sanțiuni neputând, în principiu, să fie aplicate refugiaților.

<sup>102</sup> A se vedea Goodwin-Gill, G. S., *op. cit.*, p. 232-234.

<sup>103</sup> Cu privire la acest aspect, vom preciza, în ceea ce privește condiția potrivit căreia refugiații trebuie „să ajungă direct de pe teritoriul pe care viața sau libertatea lor era amenințată”, doar că este general acceptat că această expresie nu trebuie înțeleasă în sens literal și acoperă și situațiile în care persoanele în cauză tranzitează, în cursul călătoriei lor, o altă țară în care nu le era garantată o protecție efectivă (a se vedea Goodwin-Gill, G. S., *op. cit.*, p. 232), categorie în care, după toate probabilitățile, se încadrează Belarusul. Prin urmare, simplul fapt că un solicitant de azil s-a aflat pentru scurt timp în Belarus din țara sa de origine înainte de a intra în Lituania nu îl face să piardă beneficiul protecției prevăzute la articolul 31 alineatul 1 din Convenția de la Geneva.

## VI. Concluzie

154. Având în vedere toate considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Curtea Administrativă Supremă, Lituania) după cum urmează:

- 1) O dispoziție națională care nu permite, cu unele excepții, resortisanților unei țări terțe accesul la o procedură de acordare a unei protecții internaționale pe teritoriul statului membru în discuție atunci când au intrat pe acesta în mod ilegal nu este compatibilă cu articolul 6 alineatele (1) și (2) și cu articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale.
- 2) O dispoziție națională care permite plasarea unui solicitant de protecție internațională în detenție pentru simplul motiv că a trecut ilegal frontiera statului membru în cauză nu este compatibilă cu articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională.
- 3) Articolul 72 TFUE nu permite unui stat membru să aplice asemenea dispoziții naționale, prin derogare de la Directivele 2013/32 și 2013/33, în cazul unor „împrejurări excepționale” caracterizate de un „aflux masiv” de migranți la frontiera sa.