



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL PRIIT PIKAMÄE
prezentate la 2 iunie 2022¹

Cauzele conexe C-245/21 și C-248/21

Bundesrepublik Deutschland vertreten durch Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
împotriva
MA,
PB (C-245/21)
și
LE (C-248/21)

[cereri de decizie preliminară formulate de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania)]

„Trimitere preliminară – Regulamentul (UE) nr. 604/2013 – Determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională – Transferul persoanei în cauză către statul membru responsabil de examinarea cererii sale – Articolele 27 și 29 – Suspendarea transferului din cauza pandemiei de COVID-19 – Legătură cu protecția jurisdicțională – Consecințe asupra termenului de transfer”

I. Introducere

1. Cererile de decizie preliminară adresate de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) în temeiul articolului 267 TFUE au ca obiect interpretarea articolului 27 alineatul (4) și a articolului 29 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid².

2. Aceste cereri de decizie preliminară au fost formulate în cadrul unor litigii între trei resortisanți ai unor țări terțe, pe de o parte, și Republica Federală Germania, pe de altă parte, în legătură cu decizii adoptate de Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați, Germania, denumit în continuare „Oficiul”) care a declarat inadmisibile cererile lor de azil în urma constatării inexistenței unor motive care să împiedice expulzarea lor, a dispus returnarea lor către Italia și a pronunțat împotriva lor interdicții de intrare și de ședere. Deciziile

¹ Limba originală: franceza.

² JO 2013, L 180, p. 31 (denumit în continuare „Regulamentul Dublin III”).

de transfer către Italia, statul membru considerat de autoritățile germane ca fiind responsabil de examinarea acestor cereri de azil, în conformitate cu Regulamentul Dublin III, au fost suspendate chiar de Oficiu pe baza imposibilității materiale de a pune în aplicare deciziile menționate ca urmare a pandemiei de COVID-19.

3. Prezentele cauze oferă Curții ocazia de a se pronunța asupra consecințelor juridice ale unei decizii de suspendare a unui transfer adoptate de autoritățile administrative ale statului membru solicitant în fața provocărilor pe care le ridică pandemia ca fenomen care a perturbat în mod semnificativ buna funcționare a sistemului european comun de azil. Mai exact, Curtea va trebui să se pronunțe cu privire la aspectul dacă o asemenea decizie de suspendare are ca efect întreruperea termenului de transfer sau, în cazul în care transferul nu este efectuat în acest termen, statul membru responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională este exonerat de obligația sa de a prelua persoana în cauză, responsabilitatea pentru examinarea cererii de azil a acesteia fiind astfel transferată statului membru solicitant. Din această perspectivă și în măsura în care pandemia continuă, prezentele cauze sunt de mare importanță pentru gestionarea sistemului european comun de azil.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. Regulamentul Dublin III stabilește criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională formulate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid. Considerentele (4), (5) și (19) ale regulamentului enunță, în această privință, următoarele:

„(4) Concluziile [Consiliului European, cu ocazia reuniunii sale speciale] de la Tampere [la 15 și 16 octombrie 1999,] exprimă de asemenea faptul că [sistemul european comun de azil] ar trebui să includă, pe termen scurt, o metodă clară și operațională pentru determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil.

(5) O astfel de metodă ar trebui să se întemeieze pe criterii obiective și echitabile atât pentru statele membre, cât și pentru persoanele în cauză. Ar trebui, în principiu, să facă posibilă determinarea rapidă a statului membru responsabil, astfel încât să se garanteze accesul efectiv la procedurile pentru acordarea protecției internaționale și să nu compromită obiectivul prelucrării rapide a cererilor de protecție internațională.

[...]

(19) În vederea garantării protecției efective a drepturilor persoanelor vizate, ar trebui stabilite garanții juridice și dreptul la o cale de atac eficientă în ceea ce privește deciziile legate de transferurile către statul membru responsabil în conformitate, în special cu drepturile recunoscute la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a uniunii europene. Pentru a se asigura respectarea dreptului internațional, dreptul la o cale de atac eficientă împotriva unor astfel de decizii ar trebui să cuprindă atât examinarea aplicării prezentului regulament, cât și a situației de drept și de fapt din statul membru către care solicitantul este transferat.”

5. Articolul 27 alineatele (3) și (4) din acest regulament prevede:

„(3) În scopul exercitării unui apel sau a unei revizuiți a deciziei de transfer, statele membre prevăd următoarele în dreptul lor intern:

- (a) apelul sau revizuirea conferă persoanei în cauză dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză în așteptarea pronunțării unei hotărâri privind apelul sau revizuirea sau
 - (b) transferul se suspendă automat, iar această suspendare expiră după o perioadă rezonabilă de timp în cursul căreia o instanță națională, în urma examinării atente și riguroase a cererii, să fi decis cu privire la efectul suspensiv al apelului sau al revizuirii sau
 - (c) persoana în cauză are posibilitatea de a solicita, într-un termen rezonabil, unei instanțe naționale suspendarea punerii în aplicare a deciziei de transfer până la pronunțarea unei hotărâri privind apelul sau revizuirea. Statele membre asigură existența unei căi de atac eficiente prin suspendarea transferului până la pronunțarea hotărârii privind prima cerere de suspendare. Orice decizie cu privire la suspendarea punerii în aplicare a deciziei de transfer este luată într-un termen rezonabil, permițând totodată analiza atentă și riguroasă a cererii de suspendare. O decizie de a nu suspenda punerea în aplicare a deciziei de transfer trebuie să conțină motivele pe care se întemeiază.
- (4) Statele membre pot prevedea faptul că autoritățile competente pot decide din oficiu să suspende punerea în aplicare a deciziei de transfer până la pronunțarea unei hotărâri privind apelul sau revizuirea.”

6. Articolul 28 alineatul (3) al treilea paragraf din regulamentul menționat prevede:

„Atunci când o persoană este deținută în temeiul prezentului articol, transferul persoanei în cauză din statul membru solicitant către statul membru responsabil are loc cât mai curând posibil din punct de vedere practic și cel târziu în termen de șase săptămâni de la acceptarea implicită sau explicită a cererii de către un alt stat membru de a prelua sau reprimi persoana în cauză sau din momentul în care apelul sau revizuirea nu mai au un efect suspensiv în conformitate cu articolul 27 alineatul (3).”

7. Articolul 29 alineatele (1) și (2) din același regulament are următorul cuprins:

„(1) Transferul solicitantului [...] din statul membru solicitant către statul membru responsabil se face [...] cât de repede posibil și în cel mult șase luni de la acceptarea cererii de a prelua sau reprimi persoana în cauză sau de la hotărârea definitivă privind apelul sau revizuirea atunci când efectul suspensiv există în conformitate cu articolul 27 alineatul (3).

[...]

(2) Atunci când transferul nu se efectuează în termenul de șase luni, statul membru responsabil este exonerat de obligația de a prelua sau reprimi persoana în cauză și responsabilitatea se transferă statului membru solicitant. Acest termen poate fi prelungit până la maximum un an în cazul în care transferul nu a putut fi efectuat datorită detenției în închisoare a persoanei în cauză sau până la maximum optsprezece luni în cazul în care persoana în cauză se sustrage procedurii.”

B. Dreptul german

1. Legea privind azilul

8. Articolul 29 din Asylgesetz (Legea privind azilul) se referă la cererile de azil inadmisibile. Alineatul (1) al acestuia prevede în special:

„O cerere de azil este inadmisibilă atunci când

1. un alt stat este responsabil de desfășurarea procedurii de azil

a) în temeiul [Regulamentului Dublin III] sau

b) în temeiul altor dispoziții de drept al Uniunii Europene sau al unui tratat internațional,

[...]”

9. Articolul 34a din Legea privind azilul, intitulat „Ordinul de expulzare”, are următorul cuprins (extras):

„(1) În cazul în care străinul urmează să fie expulzat într-un stat terț sigur (articolul 26a) sau într-un stat responsabil de desfășurarea procedurii de azil [articolul 29 alineatul (1) punctul 1], [Oficiul] va dispune expulzarea către acest stat cât mai repede posibil odată ce s-a stabilit că îndepărtarea este posibilă. [...] Ordinul de expulzare este executoriu fără emiterea unei notificări prealabile sau stabilirea unui termen. În cazul în care ordinul de expulzare nu poate fi emis în conformitate cu prima sau cu a doua teză, [Oficiul] îi notifică [persoanei interesate] că expulzarea sa către statul respectiv este iminentă.

(2) Cererile formulate în temeiul articolului 80 alineatul (5) din [Verwaltungsgerichtsordnung (Codul de procedură administrativă)] împotriva ordinului de expulzare trebuie depuse în termen de o săptămână de la data notificării. În cazul în care cererea a fost depusă în termen, expulzarea nu este permisă înainte de pronunțarea unei decizii judecătorești.”

2. Codul de procedură administrativă

10. Articolul 80 alineatele (4) și (5) din Codul de procedură administrativă prevede:

„(4) În cazurile prevăzute la alineatul (2), autoritatea care a adoptat actul administrativ sau care este chemată să se pronunțe cu privire la calea de atac administrativă poate dispune suspendarea executării, cu excepția cazului în care dreptul federal prevede altfel. [...]

(5) La cerere, instanța sesizată pe fond poate suspenda executarea [...] în tot sau în parte. [...]”

III. Situația de fapt din litigiile principale, procedurile principale și întrebările preliminare

A. Cauza C-245/21

11. MA și PB au depus cereri de azil în Germania în luna noiembrie 2019. Întrucât la o căutare în sistemul Eurodac a rezultat că aceștia intraseră în mod ilegal pe teritoriul italian și fuseseră înregistrați ca solicitanți de protecție internațională în acest stat membru, Oficiul a solicitat, la 19 noiembrie 2019, autorităților italiene să îi preia pe MA și pe PB în temeiul Regulamentului Dublin III. Autoritățile italiene nu au răspuns la această cerere de preluare.

12. Prin decizia din 22 ianuarie 2020, Oficiul a respins ca inadmisibile cererile de azil ale lui MA și PB, a constatat că nu existau motive care să împiedice expulzarea lor, a dispus expulzarea acestora sub escortă în Italia și a pronunțat o interdicție de intrare și de ședere împotriva acestora.

13. La 1 februarie 2020, MA și PB au introdus la tribunalul administrativ competent o cale de atac împotriva acestei decizii a Oficiului. Odată cu această cale de atac, PB a depus și de o cerere de suspendare a punerii în aplicare a deciziei de transfer. Această cerere a fost respinsă la data de 11 februarie 2020.

14. Prin scrisoarea din 8 aprilie 2020, Oficiul a suspendat, până la noi dispoziții, punerea în executare a ordinelor de expulzare, în conformitate cu articolul 80 alineatul (4) din Codul de procedură administrativă și cu articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, pentru motivul că, având în vedere evoluția pandemiei de COVID-19, transferurile nu era posibile.

15. Prin decizia din 14 august 2020, tribunalul administrativ sesizat a anulat decizia Oficiului. Această decizie s-a bazat pe constatarea că, presupunând că Republica Italiană ar fi fost responsabilă de examinarea cererilor de azil ale lui MA și PB, această responsabilitate a fost transferată Republicii Federale Germania ca urmare a expirării termenului de transfer prevăzut la articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, întrucât expirarea acestui termen nu fusese întreruptă prin decizia de suspendare adoptată de Oficiu la 8 aprilie 2020.

16. Împotriva acestei decizii din 14 august 2020, Republica Federală Germania a formulat direct recurs la Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală).

B. Cauza C-248/21

17. În luna august 2019, LE a depus o cerere de azil în Germania. Întrucât la o căutare în sistemul Eurodac a rezultat că acesta depusese, la 7 iunie 2017, o cerere de protecție internațională în Italia, Oficiul a solicitat autorităților italiene să îl reprimească pe LE în temeiul Regulamentului Dublin III. Autoritățile italiene au admis această cerere de reprimire.

18. Oficiul a respins ca inadmisibilă cererea de azil a lui LE, a constatat că nu existau motive care să împiedice expulzarea lui, a dispus expulzarea acestuia sub escortă în Italia și a emis împotriva sa o interdicție de intrare și de ședere.

19. La 11 septembrie 2019, LE a introdus la tribunalul administrativ competent o cale de atac împotriva acestei decizii a Oficiului. Odată cu această cale de atac, LE a depus și de o cerere de suspendare a punerii în aplicare a deciziei de transfer. Această cerere a fost respinsă la 1 octombrie 2019.

20. Prin scrisoarea din 24 februarie 2020, autoritățile italiene au informat autoritățile germane că, din cauza pandemiei de COVID-19, transferurile către și dinspre Italia, în temeiul Regulamentului Dublin III, nu ar mai avea loc.

21. Prin scrisoarea din 25 martie 2020, Oficiul a suspendat, până la noi dispoziții, punerea în executare a ordinului de expulzare, în conformitate cu articolul 80 alineatul (4) din Codul de procedură administrativă și cu articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, pentru motivul că, având în vedere evoluția pandemiei de COVID-19, transferurile nu erau posibile.

22. După ce a respins, la 4 mai 2020, o a doua cerere de suspendare a deciziei de transfer, tribunalul administrativ sesizat a anulat, prin hotărârea din 10 iunie 2020, decizia Oficiului. Această hotărâre se întemeia pe motive similare celor din hotărârea menționată la punctul 15 din prezentele concluzii.

23. Împotriva acestei hotărâri, Republica Federală Germania a formulat direct recurs la Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală).

C. Considerații comune celor două cauze

24. Instanța de trimitere apreciază că trebuie admise căile de atac introduse pe rolul său în cazul în care se stabilește că o suspendare a executării unui ordin de expulzare, motivată de imposibilitatea materială de transfer din cauza pandemiei de COVID-19, intră în domeniul de aplicare al articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III și, în consecință, poate avea ca efect întreruperea termenului de transfer prevăzut la articolul 29 alineatul (1) din acest regulament.

25. Instanța de trimitere consideră că, deși articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III impune ca suspendarea punerii în aplicare a deciziei de transfer pe care o prevede să fie legată de exercitarea unei căi de atac, aplicarea sa, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, ar putea fi eventual avută în vedere, din moment ce o cale de atac împotriva unei decizii de transfer este pendinte, iar imposibilitatea de a proceda la expulzare poate genera, în dreptul german, îndoieli cu privire la legalitatea deciziei respective. Cu toate acestea, ar trebui să se țină seama de obiectivele regulamentului menționat, dar și de interesele persoanelor în cauză și, respectiv, ale statului membru în discuție, al căror echilibru ar trebui asigurat în contextul sanitar actual.

26. În aceste condiții, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Suspendarea administrativă a punerii în aplicare a deciziei de transfer, care poate fi revocată numai ca urmare a imposibilității materiale (temporare) de efectuare a transferurilor din cauza pandemiei de COVID-19, intră, în cursul soluționării unei căi de atac jurisdicționale, în domeniul de aplicare al articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul [...] Dublin III?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, o astfel de decizie de suspendare determină întreruperea termenului de transfer prevăzut la articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III?

- 3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare, acest lucru este valabil și în cazul în care, înainte de apariția pandemiei de COVID-19, o instanță a respins o cerere, formulată de solicitantul de protecție, de suspendare a punerii în aplicare a deciziei de transfer, în sensul articolului 27 alineatul (3) litera (c) din Regulamentul Dublin III, până la soluționarea căii de atac?”

IV. Procedura în fața Curții

27. Deciziile de trimitere în cauzele C-245/21 și C-248/21, din data de 26 ianuarie 2021, au fost primite la grefa Curții la 19 aprilie 2021 și, respectiv, la 21 aprilie 2021. Prin Decizia președintelui Curții din 7 iunie 2021, prezentele cauze au fost conexate în scopul desfășurării procedurilor scrise și orale și al pronunțării hotărârii.

28. Pe de altă parte, instanța de trimitere a solicitat Curții să judece prezentele trimiteri preliminare potrivit procedurii accelerate, în temeiul articolului 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții. La 7 iunie 2021, președintele Curții a decis, după ascultarea judecătorului raportor și a avocatului general, să respingă această cerere.

29. Guvernele german și elvețian, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise în termenul stabilit în conformitate cu articolul 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

30. În ședința din 9 martie 2022, reprezentanții *ad litem* ai MA și PB, ai guvernului german, precum și ai Comisiei au prezentat observații.

V. Analiză juridică

A. Observații introductive

1. Caracteristicile sistemului european comun de azil

31. Dreptul de azil este un element esențial al dreptului internațional. Recunoscut pentru prima dată în anul 1951 în Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951³, acest drept conferă protecție internațională persoanelor care fug de persecuție în propria țară. La nivelul Uniunii, crearea unui spațiu de liberă circulație, cu frontiere interne deschise, a încurajat armonizarea procedurilor de azil. În concluziile sale de la reuniunea la nivel înalt de la Tampere din 15 și 16 octombrie 1999, Consiliul European a reafirmat importanța pe care Uniunea și statele sale membre o acordă respectării absolute a dreptului de a solicita azil. S-a convenit să se depună eforturi în vederea instituirii unui sistem european comun de azil, bazat pe aplicarea integrală și cuprinzătoare a Convenției de la Geneva, și, astfel, să se asigure că nimeni nu va fi trimis înapoi într-un loc în care ar fi din nou expus riscului de persecuție, cu alte cuvinte să se mențină principiul nereturnării. Articolul 78 alineatul (1) TFUE și articolul 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) atestă acest angajament.

³ *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954) (denumită în continuare „Convenția de la Geneva”).

32. Sistemul european comun de azil este în prezent reglementat de mai multe instrumente juridice. Sistemul numit „Dublin”, ca urmare a locului semnării, la 15 iunie 1990, a Convenției privind determinarea statului responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre ale Comunităților Europene⁴, are la bază principiul că un singur stat este competent pentru un solicitant de azil, iar această competență trebuie determinată pe baza unor criterii obiective. Ca urmare a Tratatului de la Amsterdam, Regulamentul (CE) nr. 343/2003 (Dublin II)⁵ a intrat în vigoare și a instituit termene procedurale și de transfer, precum și principiul protecției unității familiale. Regulamentul Dublin III, adoptat pe baza Tratatului de la Lisabona și intrat în vigoare de la 19 iulie 2013, a adăugat, în sarcina statului membru responsabil de examinarea cererii lor de azil⁶, garanții procedurale pentru persoanele care pot face obiectul unui transfer. Prelucrarea rapidă a cererilor de protecție internațională și garantarea dreptului la o cale de atac efectivă împotriva deciziilor de transfer sunt două principii esențiale ale sistemului Dublin, care se dovedesc relevante la aprecierea prezentelor cauze.

2. Relevanța întrebărilor preliminare pentru soluționarea litigiilor principale

33. Importanța aspectului dacă autoritățile administrative naționale au posibilitatea de a suspenda punerea în aplicare a unei decizii de transfer și de a întrerupe termenul de transfer se explică prin particularitățile interacțiunilor dintre dreptul Uniunii și dreptul național pe care se impune să le prezentăm pe scurt. În conformitate cu articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, perioada de transfer începe de la acceptarea cererii de admitere de către celălalt stat membru. Cu toate acestea, în cazul în care solicitantul formulează o cale de atac împotriva deciziei de transfer, termenul va începe să curgă numai de la data hotărârii definitive privind calea de atac, ceea ce întârzie începutul perioadei de transfer. Cu toate acestea, condiția prealabilă pentru aceasta este ca respectiva cale de atac să aibă efect suspensiv, în conformitate cu articolul 27 alineatul (3) din Regulamentul Dublin III.

34. În dreptul german, o acțiune în anulare împotriva unui ordin de expulzare în temeiul articolului 75 alineatul (1) din Legea privind azilul nu are efect suspensiv. Cu toate acestea, persoanele în cauză pot depune o cerere de suspendare în termen de o săptămână, în temeiul articolului 34a alineatul (2) al doilea paragraf prima teză din această lege. În cazul în care cererea de măsuri provizorii nu a fost formulată sau a fost respinsă, va începe să curgă perioada de transfer; în timpul pandemiei de COVID-19, această situație a expus autoritățile administrative unor dificultăți, în special în ceea ce privește respectarea termenului de transfer. În asemenea împrejurări, autoritățile administrative germane au recurs la posibilitatea de a întrerupe termenul prin suspendarea punerii în aplicare a deciziei de transfer, în conformitate cu articolul 80 alineatul (4) din Codul de procedură administrativă. Cu toate acestea, se ridică problema dacă o astfel de abordare este compatibilă cu dreptul Uniunii.

35. Cele trei întrebări preliminare adresate de instanța de trimitere sunt legate în mod intrinsec, întrucât examinarea celei de a doua și a celei de a treia întrebări este necesară numai dacă s-a răspuns afirmativ la prima întrebare. Pentru o analiză structurată și inteligibilă a acestor întrebări preliminare, propunem să fie examinate împreună și să se dea un răspuns clar care să permită instanței să soluționeze litigiul principal. Aceste întrebări privesc în esență posibilitatea

⁴ JO 1997, C 254, p. 1.

⁵ Regulamentul Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe (JO 2003, L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 56).

⁶ Warin, C., „Le contentieux du règlement Dublin III”, *Droit luxembourgeois et européen de l’asile* (dir. Chaouche, F., Gerkrath, J., Silga, J., Sinnig, J., Warin, C.), Luxembourg, 2019, p. 118.

autorităților administrative naționale de a suspenda, în temeiul articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, punerea în aplicare a unei decizii de transfer și de a întrerupe termenul de transfer prevăzut la articolul 29 alineatul (1) din regulamentul menționat.

36. Analiza acestor întrebări necesită evidențierea, într-o primă etapă, a relației dintre dispozițiile menționate mai sus⁷ și examinarea, într-o a doua etapă, a faptului dacă imposibilitatea materială de a efectua un asemenea transfer ca urmare a pandemiei de COVID-19 constituie un motiv legitim care să permită autorităților naționale să recurgă la dispozițiile menționate⁸. Vom examina în detaliu acest din urmă aspect, întrucât ele reprezintă esența prezentelor cauze, ținând totodată seama de împrejurările specifice fiecărei cauze principale⁹.

B. Cu privire la relația dintre articolul 27 alineatul (4) și articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III

1. Interpretarea dispozițiilor relevante în lumina jurisprudenței

37. Recunoașterea posibilității autorităților administrative naționale de a suspenda punerea în aplicare a unei decizii de transfer și, în consecință, de a întrerupe termenul de transfer necesită o analiză a relației existente între dispozițiile relevante.

38. În temeiul articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, „[s]tatele membre pot prevedea faptul că autoritățile competente pot decide din oficiu să suspende punerea în aplicare a deciziei de transfer [...]”. Articolul 29 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede că „[t]ransferul [...] din statul membru solicitant către statul membru responsabil se face [...] după consultări între cele două state membre în cauză, cât de repede posibil și în cel mult șase luni de la acceptarea cererii de a prelua sau reprimi persoana în cauză sau de la hotărârea definitivă privind apelul sau revizuirea atunci când efectul suspensiv există în conformitate cu articolul 27 alineatul (3)”.

39. După cum reiese din coroborarea dispozițiilor citate anterior, prima dificultate în determinarea modului în care acestea relaționează rezultă din faptul că articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III se referă la articolul 27 alineatul (3), iar nu la articolul 27 alineatul (4) din regulamentul menționat.

40. Cu toate acestea, nu considerăm că lipsa unei trimiteri explicite la articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III este de natură să împiedice o interpretare potrivit căreia autoritățile administrative naționale ar trebui să poată întrerupe termenul de transfer în urma suspendării punerii în aplicare a deciziei de transfer în cauză. Dimpotrivă, apreciem că există argumente în favoarea tezei potrivit căreia articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III trebuie interpretat în sensul că include și o suspendare dispusă de autoritățile naționale în temeiul articolului 27 alineatul (4) din regulamentul menționat.

⁷ A se vedea punctul 37 și următoarele din prezentele concluzii.

⁸ A se vedea punctul 47 și următoarele din prezentele concluzii.

⁹ A se vedea punctul 75 și următoarele din prezentele concluzii.

41. Din articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III rezultă că termenul pentru efectuarea transferului începe să curgă numai atunci când viitoarea efectuare a transferului este, în principiu, convenită și asigurată, rămânând de stabilit doar detaliile transferului. Acest lucru nu este însă valabil atâta timp cât punerea în aplicare a deciziei de transfer este suspendată până la soluționarea unui apel sau a unei revizui.

42. În această privință, trebuie să se observe că nu există *niciun motiv obiectiv pentru a face o distincție* între suspendarea punerii în aplicare a deciziei de transfer în temeiul articolului 27 alineatul (3) sau al articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III. În ambele cazuri, suspendarea punerii în aplicare este legată de o cale de atac formulată împotriva deciziei de transfer, iar statele membre în cauză se confruntă cu aceleași dificultăți practice în organizarea transferului. În consecință, în ambele cazuri, acestea ar trebui să dispună de același termen de șase luni pe care îl pot utiliza în totalitate pentru a rezolva detaliile tehnice ale efectuării transferului.

43. De altfel, trebuie să se observe că, în cadrul normei aplicabile în materie de termene, stabilită la articolul 28 alineatul (3) al treilea paragraf din Regulamentul Dublin III, Curtea a declarat deja că, deși această normă se referă doar la alineatul (3), iar nu la alineatul (4) al articolului 27 din acest regulament în ceea ce privește începutul termenului, acest termen începe să curgă numai în momentul în care apelul sau revizuirea nu mai are efect suspensiv și atunci când suspendarea punerii în aplicare a deciziei de transfer nu a fost, precum în cazul articolului 27 alineatul (4) din același regulament, solicitată în mod expres de persoana în cauză¹⁰.

44. Curtea a subliniat de asemenea *similitudinea termenilor utilizați* la articolul 28 alineatul (3) al treilea paragraf și la articolul 29 alineatul (1) primul paragraf din același regulament. Ea a constatat în această privință că o interpretare a dispoziției menționate potrivit căreia termenul pentru efectuarea transferului ar fi calculat începând de la acceptarea cererii de preluare sau de reprimire, chiar și atunci când autoritatea competentă face uz de posibilitatea prevăzută la articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, în practică ar lipsi în mare măsură această dispoziție de efect util. Astfel, aceasta nu ar putea fi utilizată fără a risca să se împiedice realizarea transferului în termenele stabilite de acest regulament¹¹.

45. Considerațiile prezentate mai sus ne determină să considerăm că termenul menționat la articolul 29 alineatele (1) și (2) din Regulamentul Dublin III nu poate începe să curgă atât timp cât o decizie administrativă luată în conformitate cu articolul 27 alineatul (4) din acest regulament suspendă punerea în aplicare a deciziei de transfer până la soluționarea căii de atac formulate de persoana în cauză.

2. Concluzie intermediară

46. Rezultă din cele ce precedă că autoritățile administrative naționale au în principiu posibilitatea de a suspenda punerea în aplicare a unei decizii de transfer și, în consecință, de a întrerupe termenul de transfer.

¹⁰ Hotărârea din 13 septembrie 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punctele 63-73).

¹¹ Hotărârea din 13 septembrie 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punctele 70 și 71).

C. Cu privire la posibilitatea autorităților administrative naționale de a suspenda punerea în aplicare a unei decizii de transfer și, în consecință, de a întrerupe termenul de transfer pentru motivul unei imposibilități materiale legate de pandemie

47. După cum s-a indicat deja în observațiile noastre introductive, aspectul dacă autoritățile administrative naționale au această posibilitate, ca urmare a faptului că nu pot efectua fizic un transfer ca urmare a pandemiei de COVID-19, reprezintă esența prezentelor cauze.

48. Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar să se stabilească, recurgând la metodele de interpretare recunoscute de jurisprudența Curții, dacă o măsură precum cea luată de autoritățile germane în cauzele principale intră în domeniul de aplicare al articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III.

1. Aplicarea metodelor de interpretare recunoscute în jurisprudență

49. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, rezultă din cerința unei aplicări uniforme a dreptului Uniunii că, în măsura în care o dispoziție a acestuia nu conține nicio trimitere la dreptul statelor membre în ceea ce privește o anumită noțiune, aceasta din urmă trebuie să primească în întreaga Uniune o interpretare autonomă și uniformă, care trebuie stabilită ținând seama nu numai de textul dispoziției în cauză, ci și de obiectivul urmărit de reglementarea din care face parte această dispoziție¹².

a) Interpretarea literală

50. Modul de redactare a articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III indică faptul că această dispoziție se referă la deciziile administrative care au fost adoptate ca urmare a unei căi de atac formulate de persoana în cauză. Astfel, potrivit acestei dispoziții, autoritățile competente ale statelor membre pot decide din oficiu „să suspende punerea în aplicare a deciziei de transfer *până la pronunțarea* unei hotărâri privind apelul sau revizuirea”¹³. Prin urmare, chiar modul de formulare a acestei dispoziții presupune în mod clar *existența unei legături între calea de atac formulată de persoana în cauză și decizia de suspendare a autorităților*.

51. Contrar celor susținute de guvernul german în observațiile sale, această legătură nu se limitează la o corespondență pur temporală. Analiza diferitor versiuni lingvistice permite interpretarea articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III în sensul că decizia de suspendare trebuie să fi fost adoptată *cu intenția de a proteja statutul juridic* al solicitantului de azil pe toată durata procedurii privind apelul sau revizuirea¹⁴. Această concluzie este confirmată de alte metode de interpretare.

¹² Hotărârea din 19 martie 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punctul 55).

¹³ Sublinierea noastră.

¹⁴ A se vedea versiunile în limbile spaniolă („para suspender [...] hasta la resolución del recurso o revisión”), daneză („udsætte [...] indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger”), germană („um [...] bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen”), estonă („kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni”), engleză („to suspend [...] pending the outcome of the appeal or review”), italiană („sospendere [...] in attesa dell’esito del ricorso o della revisione”), neerlandeză („[...] op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar”) și portugheză („suspender [...] enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão”).

b) Interpretarea sistematică

52. Poziția sistematică a articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III confirmă că pot fi vizate de această dispoziție doar deciziile administrative de suspendare a punerii în aplicare care sunt *accesorii unei căi de atac* formulate de persoana în cauză. Astfel, după cum reiese din titlu („Căi de atac”) și din alineatul (1) al articolului 27 din acest regulament, articolul menționat se referă la căile de atac formulate de persoana în cauză. În consecință, *doar deciziile administrative adoptate în raport cu o asemenea cale de atac pot fi vizate* de articolul 27 alineatul (4) din regulamentul amintit.

53. Locul acestei dispoziții în economia Regulamentului Dublin III în sens larg pledează de asemenea în favoarea necesității unei astfel de legături. În special, faptul că această dispoziție face parte din secțiunea IV („Garanții procedurale”) permite evidențierea obiectivului legislativ enunțat în considerentul (19) al acestui regulament, de a garanta o protecție efectivă a drepturilor persoanelor vizate, prin instituirea unor garanții juridice și a dreptului la o cale de atac eficientă în ceea ce privește deciziile de transfer către statul membru responsabil, în conformitate în special cu articolul 47 din cartă.

c) Interpretarea teleologică

1) Considerații legate de obiectivul de a garanta o protecție jurisdicțională efectivă

54. O interpretare teleologică ne obligă să amintim că, în contextul aplicării articolului 27 alineatele (3)-(6) din Regulamentul Dublin III, și Curtea a subliniat importanța suspendării punerii în aplicare a unei decizii de transfer solicitate de persoana în cauză în fața unei instanțe. Astfel, Curtea a constatat în jurisprudența sa că legiuitorul Uniunii a decis să includă solicitanții de azil în acest proces, obligând statele membre să le asigure un drept la o cale de atac eficientă împotriva deciziei de transfer luate eventual la finalizarea procedurii¹⁵.

55. Pentru motivele prezentate la punctele anterioare din prezentele concluzii, suntem convinși că posibilitatea conferită autorităților administrative naționale, în temeiul articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, de a decide din oficiu suspendarea punerii în aplicare a deciziei de transfer *nu poate fi separată de funcția sa care constă în a garanta o protecție jurisdicțională efectivă a persoanei în cauză*.

56. Prin urmare, apreciem că o interpretare prea largă a articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, care ar permite autorităților administrative naționale să suspende punerea în aplicare a unei decizii de transfer, independent de calea de atac formulată de persoana în cauză, ar avea în mod inevitabil consecința de a le oferi posibilitatea să amâne, indiferent de motiv, transferul persoanei în cauză către statul membru responsabil, fără ca acest lucru să aibă implicații asupra transferului între statele membre al responsabilității pentru examinarea cererii de protecție internațională.

57. Or, considerăm că o astfel de situație ar fi contrară tocmai obiectivului urmărit de Regulamentul Dublin III de a stabili o metodă care să facă posibilă determinarea rapidă a statului membru responsabil, fără a compromite obiectivul prelucrării rapide a cererilor de azil, menționat

¹⁵ Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punctele 50-52).

în considerentul (5) al acestui regulament. De fapt, un solicitant de azil ar fi lăsat la discreția autorităților administrative naționale, care ar putea prelungi timpul de așteptare, în condițiile în care acest timp ar putea fi folosit mai eficient pentru prelucrarea cererii sale de azil.

58. În plus, considerăm că o prelungire a termenului de șase luni, prevăzut pentru a efectua transferul, *nu poate fi justificat decât prin interesul persoanei în cauză ca o autoritate judiciară să clarifice legalitatea deciziei de transfer*, iar nu de interesul, oricare ar fi, al autorităților administrative de a suspenda decizia. Astfel, trebuie observat că în mai multe rânduri Curtea a subliniat că „legiuitorul Uniunii nu a înțeles să sacrifice protecția jurisdicțională a solicitanților de protecție jurisdicțională a solicitanților de azil imperativului celerității în soluționarea cererilor de azil”¹⁶. Așadar, Curtea nu a înțeles niciodată să lase autorităților administrative naționale o marjă de apreciere nelimitată în exercitarea competențelor lor. Acest lucru se aplică în special în ceea ce privește competența conferită de articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, care, după cum subliniază chiar instanța de trimitere, stabilește anumite limite domeniului larg de acțiune conferit de dreptul național.

59. Prin urmare, considerăm că o interpretare a acestei dispoziții care ar permite autorităților administrative naționale să întrerupă termenul de transfer după cum consideră necesar din cauza unei dificultăți practice, oricare ar fi aceasta, întâmpinată în cadrul activității lor, nu ar fi în concordanță cu sistemul instituit prin Regulamentul Dublin III.

2) Considerații legate de obligația de a suporta riscul unei eventuale imposibilități materiale a transferului

60. În acest context, trebuie amintit că situații similare au făcut deja obiectul unei reglementări de către legiuitorul Uniunii sau au fost recunoscute în jurisprudența Curții, în care s-a prevăzut în mod explicit că responsabilitatea pentru examinarea cererii de protecție internațională trebuie transferată statului membru solicitant. Ni se pare relevant, în scopul acestei analize, să menționăm două situații în care imposibilitatea materială de a transfera solicitantul de azil a avut ca rezultat tocmai un astfel de transfer de responsabilitate.

61. Pe de o parte, există situația menționată la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III, care prevede că statul membru care determină statul membru responsabil de examinarea unei cereri de azil devine el însuși statul membru responsabil atunci când transferul nu poate fi efectuat din cauza unor „deficiențe sistematice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților care duc la un risc de tratament inuman sau degradant” în statul membru desemnat inițial drept responsabil și că niciun alt stat membru nu poate fi desemnat drept responsabil. În această privință, trebuie arătat că dispoziția menționată codifică jurisprudența Curții, astfel cum a fost stabilită în cauzele N. S. și alții¹⁷.

62. Pe de altă parte, ținem să subliniem că, în hotărârea pronunțată în cauza C. K. și alții, Curtea a statuat că, în ipoteza în care *starea de sănătate* a solicitantului de azil în cauză nu permite statului membru solicitant să efectueze transferul acestuia înainte de expirarea termenului de șase luni prevăzut la articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, statul membru responsabil este exonerat de obligația de a prelua solicitantul de azil și responsabilitatea se transferă primului stat membru, conform alineatului (2) al articolului menționat¹⁸.

¹⁶ Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punctul 57).

¹⁷ Hotărârea din 21 decembrie 2011 (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865).

¹⁸ Hotărârea din 16 februarie 2017 (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punctul 89).

63. Aceste exemple dezvăluie intenția clară a legiuitorului Uniunii de a obliga statul membru solicitant să *suporte eventualul risc al unei imposibilități materiale a transferului* solicitantului de azil către statul membru care este în principiu responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională¹⁹. După cum s-a indicat deja în prezentele concluzii²⁰, acest tip de risc nu ar trebui să aibă un efect defavorabil asupra dreptului persoanei în cauză de a i se examina cererea de azil cu toată celeritatea necesară.

64. Or, o întrerupere a termenului, probabil *sine die*, de către statul membru solicitant, în fața celei mai mici dificultăți de punere în aplicare a unei decizii de transfer, ar fi exact în sens defavorabil. Soluția preconizată de legiuitorul Uniunii în ceea ce privește repartizarea riscurilor în gestionarea sistemului instituit prin Regulamentul Dublin III ar fi ignorată dacă statul membru ar avea posibilitatea de a se exonera de obligațiile sale, împiedicând un transfer de responsabilitate în temeiul articolului 29 alineatul (2) din regulamentul menționat.

65. Considerațiile pe care tocmai le-am exprimat se aplică cu atât mai mult într-o situație cum sunt cele în discuție în litigiul principal, și anume o criză sanitară la nivel mondial care, fiind un *caz de forță majoră*, nu poate fi imputată nici solicitantului de azil, nici statului membru care este în principiu responsabil de examinarea cererii de protecție internațională. Având în vedere considerațiile prezentate mai sus, sistemul instituit prin Regulamentul Dublin III impune ca statul membru care a dispus expulzarea solicitantului de azil să fie cel care să suporte riscul unei eventuale imposibilități materiale de a efectua transferul respectiv.

66. Astfel, această situație nu prezintă nicio diferență substanțială în raport cu alte situații, considerate drept cazuri de forță majoră și de natură să împiedice o asemenea procedură de transfer, cum ar fi o îmbolnăvire subită a persoanei în cauză, o deficiență tehnică neașteptată a avionului care ar urma să efectueze zborul de transfer sau o schimbare bruscă a vremii care să facă imposibil transportul²¹. Potrivit principiului egalității de tratament, aceste situații comparabile în mare măsură nu ar trebui să fie tratate în mod diferit²².

67. În plus, considerăm că este necesar să atragem atenția asupra faptului că, în Orientările privind punerea în aplicare a dispozițiilor relevante ale Uniunii în domeniul procedurilor de azil și de returnare și privind relocarea adoptate ca urmare a pandemiei de COVID-19²³, Comisia recunoaște în mod expres dificultățile cu care se confruntă statele membre într-un astfel de context. Acestea fiind spuse, trebuie să se observe însă că Comisia subliniază necesitatea [ca statele membre] „*să reia transferurile cât mai curând posibil din punct de vedere practic*, având în vedere evoluția circumstanțelor” (sublinierea noastră).

¹⁹ Werdermann, D., „Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF”, *Legal Tribune Online*, 9 aprilie 2020. Acest autor consideră că motivele de imposibilitate a unui transfer care determină o prelungire a termenului au fost reglementate în mod exhaustiv prin articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III. Mai exact, se face referire la cazurile de detenție în închisoare și de sustragere a solicitantului de azil. În toate celelalte cazuri, statul membru care nu poate respecta termenul suportă riscul unei eventuale imposibilități materiale de transfer și prevalează dreptul solicitantului de azil la o examinare rapidă a cererii sale de protecție.

²⁰ A se vedea punctul 57 din prezentele concluzii.

²¹ Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung”, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr. 7, 2020, p. 232. Acest autor consideră că faptul că un stat membru nu poate prelua persoane din cauza pandemiei constituie un caz de forță majoră.

²² Hotărârea din 15 aprilie 2010, Gualtieri/Comisia (C-485/08 P, EU:C:2010:188, punctul 70).

²³ Comunicarea Comisiei „COVID-19: Orientări privind punerea în aplicare a dispozițiilor relevante ale UE în domeniul procedurilor de azil și de returnare și privind relocarea” (2020/C 126/02) (JO 2020, C 126, p. 12).

68. Indicația Comisiei din documentul menționat mai sus potrivit căreia, „[i]n cazul în care transferul către statul membru responsabil nu se efectuează în termenul aplicabil, responsabilitatea *este transferată către statul membru care a solicitat transferul* în temeiul articolului 29 alineatul (2) din [Regulamentul Dublin III]” ni se pare deosebit de relevantă în vederea examinării prezentelor cauze. Astfel, această afirmație trebuie coroborată cu aprecierea prevăzută la același alineat potrivit căreia „[n]icio dispoziție din regulament nu permite derogarea de la această regulă într-o situație precum cea care rezultă din pandemia de COVID-19” (sublinierea noastră). Considerăm că această apreciere este corectă și confirmă de altfel interpretarea reținută în prezentele concluzii²⁴.

3) Considerații legate de securitatea juridică în cadrul gestionării sistemului european comun de azil

69. Considerăm că este relevant să se menționăm în acest context încă două situații de imposibilitate materială temporară, reglementate deja de legiuitorul Uniunii, în care articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III nu prevede o întrerupere a termenului *sine die*, ci o prelungire a termenului de transfer până la maximum un an în cazul în care transferul nu a putut fi efectuat din cauza detenției în închisoare a persoanei în cauză sau până la maximum optsprezece luni în cazul în care persoana în cauză se sustrage procedurii. Aceste exemple demonstrează că legiuitorul Uniunii are ca obiectiv *stabilirea unor termene clare în interesul securității juridice*, făcând ca procedurile sistemului european comun de azil să fie suficient de previzibile pentru toate statele membre.

70. Aceste situații, care au făcut obiectul unei reglementări specifice, confirmă constatarea că, potrivit aprecierii efectuate de legiuitorul Uniunii, o derogare de la obiectivul celerității poate fi permisă numai în cazuri excepționale și pentru anumite motive considerate legitime. Printre aceste motive se numără comportamentul (detenție în închisoare și sustragere) imputabil solicitantului de azil. Un alt motiv este necesitatea de a-i *garanta o protecție jurisdicțională efectivă*, după cum rezultă din relația dintre, pe de o parte, articolul 27 alineatele (3) și (4) și, pe de altă parte, articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Cu alte cuvinte, obiectivul celerității trebuie să cedeze locul altor interese protejate de legiuitor. În schimb, în împrejurări care nu sunt imputabile solicitantului sau nu sunt legate de protecția sa jurisdicțională, statul membru solicitant este mai degrabă cel care va trebui să își asume riscul că un transfer ar putea deveni imposibil sau, cel puțin, dificil de organizat²⁵.

71. În consecință, apreciem că sunt nefondate considerațiile exprimate de instanța de trimitere, prin care se sugerează existența unui „vid juridic neintenționat”, care ar conduce la aplicarea prin analogie a articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III și la admiterea întreruperii termenului de transfer prevăzut la articolul 29 alineatul (1) din regulamentul menționat. Dimpotrivă, exemplele evocate la punctele anterioare din prezentele concluzii pledează pentru o interpretare favorabilă *transferului responsabilității către statul membru solicitant atunci când transferul nu se efectuează în termenul de șase luni*, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din regulamentul amintit.

²⁴ Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF”, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr. 9, 2020, p. 319. Acest autor consideră că situația sanitară nu justifică o întrerupere a termenelor de transfer, astfel cum sunt prevăzute în Regulamentul Dublin III. De asemenea, autorul se pronunță împotriva aplicării prin analogie pentru că, în opinia sa, nu există nicio lacună juridică. Acesta interpretează orientările Comisiei în sensul că termenele menționate mai sus nu sunt supuse bunăvoienței statelor membre sau lăsate la discreția acestora.

²⁵ A se vedea în acest sens Lehnert, M., și Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, vol. 39, nr. 18, 2020, p. 1310.

72. Prin urmare, împărtășim îndoielile exprimate de guvernul elvețian în legătură cu o interpretare prea largă a domeniului de aplicare al articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III. În special, considerăm că a permite autorităților administrative naționale să suspende punerea în aplicare a deciziei de transfer „până la noi dispoziții” (în limba germană „bis auf Weiteres”) și deci, cel puțin pentru moment, pe termen nelimitat ar aduce *atingere securității juridice* pentru faptul că statele părți la sistemul de la Dublin nu ar mai putea să se bazeze pe termene ferme.

73. Alte incertitudini ar rezulta, în plus, din faptul că, în cadrul unei interpretări precum cea propusă de instanța de trimitere, statele părți la sistemul Dublin ar putea invoca apoi obstacole de fapt în calea transferului, ceea ce ar avea ca efect de fiecare dată întreruperea termenului de transfer care ar începe să curgă din nou doar de îndată ce ar exista iar posibilitatea unui transfer. Cu toate acestea, ne temem că o asemenea interpretare ar duce la probleme semnificative de competență între statele membre în cauză. Prin urmare, buna funcționare a sistemului european comun de azil ar fi *compromisă în mod semnificativ*.

2. Concluzie intermediară

74. Pentru motivele prezentate mai sus, apreciem că articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III trebuie interpretat în sensul că se aplică deciziilor de suspendare adoptate de autoritățile administrative naționale ca urmare a faptului că ar exista *îndoieli în legătură cu legalitatea deciziei de transfer invocate în calea de atac formulată de persoana în cauză*. În schimb, dispoziția menționată nu este aplicabilă deciziilor autorităților administrative naționale adoptate din alte motive, în special din interesul acestora de a obține suspendarea deciziei pentru a evita un transfer de responsabilitate către statul solicitant.

D. Cu privire la motivele invocate de autoritățile administrative germane care au dispus suspendarea punerii în aplicare a deciziei de transfer al reclamantilor din litigiul principal

1. Pretinsa imposibilitate materială de punere în aplicare, care ar putea afecta nelegalitatea deciziei de transfer

75. Întrebarea care se ridică în continuare este aceea dacă pretinsa imposibilitate materială de a efectua transferul unui solicitant de azil din cauza pandemiei de COVID-19, în împrejurările descrise de instanța de trimitere, constituie un motiv legitim care să permită autorităților naționale să invoce dispozițiile menționate. Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar să se examineze dacă decizia luată de autoritățile administrative germane în cauzele principale intră în domeniul de aplicare al articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, astfel cum a fost definit la punctul 74 din prezentele concluzii.

76. După cum s-a explicat la punctele anterioare, în cadrul examinării întinderii domeniului de aplicare al articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, este determinant să se stabilească dacă îndoielile cu privire la legalitatea deciziei de transfer, care decurg dintr-o imposibilitate de a efectua transferul din cauza pandemiei de COVID-19, au fost *invocate în calea de atac* formulată de persoana în cauză.

77. Potrivit informațiilor furnizate de instanța de trimitere, suspendarea punerii în aplicare dispusă de autoritățile germane ar fi legată de protecția jurisdicțională în cazul imposibilității temporare de transfer, întrucât o expulzare nu poate fi dispusă decât după ce se stabilește că poate fi realizată. Instanța de trimitere explică faptul că, în conformitate cu dreptul german, în cazul în care expulzarea nu este posibilă, devine îndoielnică legalitatea ordinului de expulzare. Această argumentație poate fi interpretată în sensul că, prin această suspendare, Oficiul a pretins că *se evită obligația de a pune în aplicare o decizie administrativă viciată de nelegalitate*.

78. Cu toate acestea, o examinare a istoricului litigiului principal ne determină să considerăm că autoritățile administrative germane ar fi putut, de fapt, să decidă suspendarea executării transferului reclamantilor din litigiul principal pentru motive care nu sunt prevăzute la articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III. Într-adevăr, anumite indicii lasă să se presupună că autoritățile administrative menționate au adoptat o măsură care nu intră în domeniul de aplicare material al acestei dispoziții. Vom prezenta mai întâi punctul nostru de vedere într-o analiză care urmărește să stabilească *limitele pe care dreptul Uniunii le impune în ceea ce privește marja de apreciere a statelor membre la aplicarea acestei dispoziții*. În continuare, vom indica elementele care, în opinia noastră, ridică îndoieli cu privire la aplicarea corectă a acesteia.

2. Cerința unui „apel” sau a unei „revizuirii” „în fața unei instanțe” administrative naționale

79. Trebuie arătat de la bun început că articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III prevede fără echivoc că „autoritățile competente pot decide din oficiu să suspende punerea în aplicare a deciziei de transfer *până la pronunțarea unei hotărâri privind apelul sau revizuirea*” (sublinierea noastră). Astfel cum s-a indicat deja în prezentele concluzii²⁶, această dispoziție permite autorităților administrative naționale să țină seama de obiectivul de a garanta solicitantului de azil o protecție jurisdicțională efectivă.

80. În această privință, trebuie observat că, astfel cum decurge, în primul rând, din terminologia utilizată în respectiva dispoziție și, în al doilea rând, din coroborarea cu alineatul (1) („în fața unei instanțe”), autoritățile administrative nu se pot pronunța ele însele cu privire la un asemenea „apel” sau la o asemenea „revizuire” și că doar instanța competentă sesizată cu litigiul are această competență. Cu alte cuvinte, autoritățile administrative pot iniția *suspendarea* din oficiu, dar nu și *controlul jurisdicțional* ca atare pentru care se ia o astfel de măsură.

81. Prin urmare, suspendarea de către autoritățile administrative naționale a punerii în aplicare a unei decizii de transfer fără ca vreun litigiu să fie pendinte pe rolul unei instanțe nu poate fi considerată o măsură acoperită de temeiul juridic menționat mai sus, din moment ce nu ar fi luată „până la pronunțarea unei hotărâri privind apelul sau revizuirea”. În consecință, o asemenea suspendare a punerii în aplicare a deciziei de transfer nu poate avea ca efect întreruperea termenului de transfer în temeiul articolului 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Același lucru este valabil și pentru o decizie de suspendare adoptată ulterior, cu alte cuvinte după ce instanța competentă a pronunțat o hotărâre definitivă.

82. Întrebat în ședință cu privire la întinderea practicii administrative a Oficiului în cauză, guvernul german a dat asigurări că punerea în aplicare a deciziilor privind solicitantii de azil nu fusese suspendată pentru toți, ci *numai pentru cei care formulară o cale de atac în fața*

²⁶ A se vedea punctul 55 din prezentele concluzii.

instanțelor administrative naționale. Acesta este de altfel cazul reclamanților din litigiul principal. Prin urmare, în acest stadiu al analizei, trebuie să se rețină că în speță era îndeplinită o condiție esențială pentru aplicarea articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, cea referitoare la existența unei căi de atac pendinte.

3. Suspendarea punerii în aplicare a unei decizii de transfer „până la noi dispoziții” depășește limitele impuse de dreptul Uniunii

83. Deși Regulamentul Dublin III este direct aplicabil în statele membre, nu este mai puțin adevărat că mai multe dintre dispozițiile sale necesită recurgerea la dreptul național pentru punerea lor efectivă în aplicare. Acest lucru este valabil în special pentru normele procedurale naționale, care trebuie interpretate în conformitate cu textul și cu finalitatea dreptului Uniunii. Astfel cum rezultă din exegeza efectuată în prezentele concluzii²⁷, articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III impune existența unei legături intrinseci între calea de atac formulată la instanță împotriva unei decizii de transfer și efectul suspensiv acordat de autoritățile administrative. Expresia „până la pronunțarea unei hotărâri privind apelul sau revizuirea” (sublinierea noastră) indică faptul că decizia de suspendare a punerii în aplicare a deciziei de transfer *trebuie să rămână în vigoare până la finalizarea procedurii jurisdicționale în curs de desfășurare.*

84. În această privință, trebuie observat că Oficiul a suspendat executarea ordinelor de expulzare „până la noi dispoziții”, în conformitate cu articolul 80 alineatul (4) din Codul de procedură administrativă. Aceasta înseamnă că trebuie să se prevadă ca decizia de transfer în cauză să fie executată de îndată ce Oficiul va considera oportun. Sintagma „până la noi dispoziții” presupune, din punct de vedere semantic, recunoașterea unei *marje de apreciere largi* care, în opinia noastră, depășește cu mult marja decizională conferită de articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III autorităților administrative naționale.

85. Într-adevăr, contrar celor prevăzute de această dispoziție, o suspendare în temeiul articolului 80 alineatul (4) din Codul de procedură administrativă nu necesită nicidecum ca un „apel” să fi fost declarat sau ca o „revizuire” să fi fost formulată la o instanță. În plus, expresia „până la noi dispoziții” presupune ca suspendarea executării unui act administrativ să fie dispusă sub rezerva unei decizii ulterioare, *lăsată la latitudinea exclusivă a autorităților administrative*²⁸.

86. În lipsa unor informații precise, este logic să se presupună că această putere discreționară revendicată în speță de autoritățile administrative include chiar și posibilitatea de a *stabili durata suspendării*, în timp ce articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III permite o asemenea suspendare numai până la „*pronunțarea unei hotărâri privind apelul sau revizuirea*” (sublinierea noastră), cu alte cuvinte pe *durata litigiului*, asigurând astfel că solicitantul de azil nu va fi returnat înainte ca instanța sesizată să se fi pronunțat cu privire la legalitatea deciziei de transfer. Marja de apreciere acordată de legiuitorul Uniunii autorităților administrative naționale vizează,

²⁷ A se vedea punctele 47-74 din prezentele concluzii.

²⁸ Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF”, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr. 9, 2020, p. 318. Acest autor admite că, într-o situație de pandemie, pot exista îndoieli cu privire la legalitatea unei decizii de transfer. Totuși, acesta consideră că o suspendare a punerii în aplicare, în temeiul articolului 80 alineatul (4) din Codul de procedură administrativă, nu are ca scop real să asigure un control jurisdicțional, ci mai curând să permită autorităților administrative reluarea transferurilor după o revocare a deciziei de suspendare a punerii în aplicare, de îndată ce dificultățile practice legate de pandemie vor fi dispărut.

așadar, *un anumit obiectiv* și este în principiu *limitată în timp*. Aceste aspecte ne confirmă ideea că există divergențe fundamentale între abordarea urmată de Oficiu și cadrul normativ stabilit de dreptul Uniunii.

87. Mai exact, nu se poate exclude ca suspendarea punerii în aplicare a deciziilor de transfer să fie motivată de interese proprii autorităților administrative și în special de *interesul de a împiedica un transfer al responsabilității* către statul membru solicitant, și anume, în prezentele cauze, Republica Federală Germania, în conformitate cu articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, ca urmare a dificultății avute de autoritățile administrative ale statului membru respectiv de a efectua transferuri în timp util pe perioada crizei sanitare²⁹. O întrerupere a termenului de șase luni în temeiul articolului 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III ar fi permis autorităților administrative să dispună de o „perioadă suplimentară” pentru a efectua transferurile.

88. În opinia noastră, această ipoteză confirmă, cel puțin parțial, explicațiile reclamanților din litigiul principal care au făcut în ședință referire la provocările de natură organizatorică cu care s-ar fi confruntat autoritățile germane. Cu toate acestea, o aplicare a articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, motivată prin acest tip de considerații, ar fi contrară obiectivului privind prelucrarea rapidă a cererilor de azil, menționat în considerentul (5) al acestui regulament³⁰. Astfel, o suspendare a punerii de aplicare a unei decizii de transfer pentru o *perioadă nedeterminată* are ca efect prelungirea în mod inutil a timpului de așteptare al persoanei în cauză, în condițiile în care acest timp ar putea fi utilizat pentru examinarea cererii sale de azil.

89. După cum a subliniat în mod întemeiat Comisia în ședință, pare inacceptabil ca o persoană care solicită protecție internațională să fie menținută într-o situație de incertitudine juridică pentru o perioadă lungă de timp. În plus, trebuie să se ia în considerare faptul că, în măsura în care sfârșitul unei pandemii mondiale precum cea de COVID-19 nu poate fi prezis cu suficientă certitudine, abordarea urmată de Oficiu ar echivala practic cu o amânare *sine die*, ceea ce ar avea drept consecință paralizarea sistemului european comun de azil. Or, este evident că un asemenea rezultat nu ar fi deloc de dorit. O asemenea abordare ar aduce atingere securității juridice și ar compromite buna funcționare a sistemului european comun de azil³¹.

4. Suspendarea punerii în aplicare a unei decizii de transfer nu poate avea ca obiectiv principal evitarea responsabilității statului solicitant

90. În ceea ce privește în special motivele concrete care ar fi determinat Oficiul să suspende punerea în aplicare a deciziilor de transfer, observăm că argumentația prezentată de guvernul german și de instanța de trimitere, care tinde să sublinieze *prevalența interesului statului membru care intenționează să efectueze transferul asupra interesului solicitantului de azil*, este până la un anumit punct în contradicție cu raționamentul expus tot de acest guvern potrivit

²⁹ Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung”, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr. 7, 2020, p. 232. Acest autor apreciază că o autoritate administrativă națională nu poate întrerupe, după cum consideră necesar, termenul de transfer. Acest termen este necesar pentru a îndeplini condițiile prevăzute la articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, și anume pentru a asigura protecția jurisdicțională a solicitantului de azil. O suspendare doar cu scopul de a întrerupe cursul acestui termen ar constitui mai curând un „abuz de drept”. Autorul consideră că abordarea urmată de Oficiu nu are ca obiectiv garantarea unei protecții jurisdicționale.

³⁰ A se vedea punctul 57 din prezentele concluzii.

³¹ A se vedea punctul 69 și următoarele din prezentele concluzii.

căruia decizia de suspendare menționată mai sus ar fi fost adoptată în interesul garantării unei protecții jurisdicționale efective a solicitantului de azil. Această inconsecvență în argumentație ridică îndoieli cu privire la motivele reale ale abordării adoptate de Oficiu.

91. Cu titlu suplimentar, trebuie observat că din decizia de trimitere reiese că decizia Oficiului de a suspenda punerea în aplicare a deciziei de transfer a fost luată numai după ce o instanță germană a respins cererea de măsuri provizorii formulată de reclamânți prin care au solicitat să se confere efect suspensiv căilor lor de atac. În consecință, instanța competentă se pronunțase deja în prealabil și în mod nefavorabil asupra necesității de a acorda reclamanților din litigiul principal o protecție jurisdicțională provizorie. Prin urmare, este logic să se prezume că *această decizie judiciară avea la bază motive foarte diferite de cea adoptată ulterior*, cu alte cuvinte în timpul crizei sanitare, de către autoritățile administrative.

92. Prin urmare, decizia luată de Oficiu de a suspenda punerea în aplicare a deciziei de transfer pare să nu fi fost luată cu intenția de a aștepta „soluționarea” procedurii jurisdicționale, după cum impune articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, ci pe baza unor considerații străine de cele prevăzute de această dispoziție, și anume pentru a împiedica transferul de responsabilitate prevăzut la articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Într-o asemenea ipoteză, eventuala existență a unui litigiu în fața unei instanțe ar fi fost doar *un caz fortuit*³². Din acest punct de vedere, argumentul invocat de guvernul german că autoritățile administrative germane ar fi dat în cele din urmă „curs favorabil cererii de protecție jurisdicțională a reclamanților de litigiul principal” nu ni se pare convingător.

93. În aceste condiții, se pune problema dacă, având în vedere imposibilitatea materială de a efectua un transfer, nu ar fi fost mai potrivit să se revoce decizia de expulzare adoptată împotriva persoanei în cauză și să se asume responsabilitatea de a examina cererea de protecție internațională a acesteia, în temeiul clauzei discreționare prevăzute la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III. Trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 67 alineatul (2) și cu articolul 80 TFUE, sistemul european comun de azil, în care se integrează Regulamentul Dublin III, se bazează pe „solidaritate între statele membre” și pe „distribuirea echitabilă a răspunderii” între acestea din urmă. Astfel cum reiese din considerentul (22) al regulamentului menționat, această solidaritate este un „element de bază” al sistemului respectiv. Abordarea propusă ar fi reflectat o mai mare solidaritate, în special față de acele state membre care se confruntă atât cu consecințele crizei sanitare, cât și cu fluxuri migratorii semnificative³³.

94. Desigur, nu se poate exclude ca, în cazul în care un litigiu este pendinte pe rolul unei instanțe naționale, argumentul privind imposibilitatea materială de a pune în aplicare o decizie de transfer să facă de asemenea obiectul litigiului în curs de desfășurare la instanța administrativă. Acest lucru impune însă ca *dreptul procedural național să permită părților să invoce argumentul respectiv în cadrul litigiului amintit*. În acest caz, ar fi legitim să se afirme că o decizie de suspendare a fost efectiv luată „până la pronunțarea unei hotărâri privind apelul sau revizuirea”, în sensul articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III (sublinierea noastră). După cum am explicat deja în prezentele concluzii³⁴, această dispoziție trebuie interpretată în sensul că se referă

³² Lehnert, M., și Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, vol. 39, nr. 18, 2020, p. 1310 și 1311. Acești autori consideră că decizia de a suspenda punerea în aplicare a deciziilor de transfer nu a fost adoptată „pentru motivul declarării unei căi de atac”, ci mai degrabă „cu ocazia declarării unei căi de atac” (sublinierea noastră). Potrivit autorilor, deciziile de suspendare nu permit identificarea unui motiv legat de persoanele în cauză, care să justifice o derogare de la obiectivul privind prelucrarea rapidă a cererilor.

³³ A se vedea Hotărârea din 26 iulie 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punctul 100).

³⁴ A se vedea punctul 74 din prezentele concluzii.

la deciziile de suspendare adoptate de autoritățile administrative naționale ca urmare a îndoielilor invocate în calea de atac formulată de persoana în cauză cu privire la legalitatea deciziei de transfer.

95. În această privință, este suficient să se arate, în ceea ce privește cauzele principale, că nu există niciun indiciu că pretinsa nelegalitate întemeiată pe imposibilitatea materială de a efectua transferul ar fi fost invocată în căile de atac introduse de reclamantii din litigiul principal. În orice caz, deciziile de trimitere nu conțin nicio informație precisă în această privință. În consecință, considerăm că, chiar și în acest caz, condițiile de aplicare a articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III nu sunt îndeplinite în speță.

96. În aceste condiții, considerăm că revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia situația de fapt pentru a stabili cu certitudine necesară dacă motivarea reținută de Oficiu pentru a suspenda punerea în aplicare a deciziilor de transfer o constituia *exclusiv împiedicarea transferului de responsabilitate* prevăzut la articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III, către Republica Federală Germania, ca urmare a dificultăților întâmpinate de autoritățile administrative germane pentru efectuarea transferurilor în timp util în perioada crizei sanitare sau *garantarea unei protecții jurisdicționale efective* reclamantilor din litigiul principal³⁵. În prima situație, întreruperea termenului de transfer ar trebui exclusă.

97. În a doua situație, *posibilitatea de a întrerupe termenul de transfer ar trebui supusă anumitor condiții*. Mai concret, Oficiul ar trebui să aibă dreptul de a invoca articolul 27 alineatul (4) și articolul 29 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III ca urmare a imposibilității materiale temporare de a efectua transferurile din cauza pandemiei de COVID-19, în măsura în care decizia de suspendare a fost luată pe baza îndoielilor privind legalitatea deciziei de transfer, invocate în cadrul unui apel declarat împotriva unei decizii de transfer sau al unei revizuirii a unei decizii de transfer al persoanei în cauză.

5. Concluzie intermediară

98. Anumite indicii permit să se presupună că Oficiul ar putea să fi suspendat punerea în aplicare a deciziilor de transfer pentru a evita un transfer de responsabilitate, după expirarea termenului de șase luni prevăzut la articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul Dublin III, ca urmare a dificultăților de a efectua transferuri de solicitanți de azil în timp util către alte state membre în timpul crizei sanitare.

99. În măsura în care *un astfel de motiv nu constituie în sine un motiv legitim de natură să justifice o întrerupere a termenului de transfer* în temeiul articolului 27 alineatul (4) și al articolului 29 alineatul (1) din regulamentul menționat, pare indicat să se solicite instanței de trimitere să stabilească dacă decizia de suspendare a fost adoptată *în principal ca urmare a unor îndoeli în legătură cu legalitatea deciziei de transfer*.

³⁵ În acest context, trebuie remarcat că Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) recunoaște în jurisprudența sa riscul unui „abuz de drept” la aplicarea articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul Dublin III, între altele în ipoteza în care o decizie de suspendare a transferului ar fi fost adoptată de autoritățile administrative germane *exclusiv în scopul întreruperii termenului*, pentru motivul că acest termen nu ar fi putut fi respectat din cauza unor deficiențe ale administrației (a se vedea Hotărârea Bundesverwaltungsgericht din 8 ianuarie 2019, BVerwG 1 C 16.18, punctul 27).

100. Cu toate acestea, trebuie precizat că un asemenea motiv nu este pertinent în vederea aplicării dispozițiilor citate anterior decât dacă îndoielile în ceea ce privește legalitatea au fost *invocate în fața unei instanțe în cadrul unui litigiu*, și anume în cadrul unui apel împotriva unei decizii de transfer al persoanei în cauză sau al unei revizuirii a deciziei respective.

VI. Concluzie

101. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) după cum urmează:

- 1) Administrația statului membru solicitant dispune, în anumite condiții, de posibilitatea de a suspenda punerea în aplicare a unei decizii de transfer și, în consecință, de a întrerupe termenul de transfer în temeiul articolului 27 alineatul (4) și al articolului 29 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid.
- 2) Administrația statului membru solicitant își poate exercita această competență cu condiția ca suspendarea punerii în aplicare să fi fost dispusă în principal ca urmare a îndoielilor în legătură cu legalitatea deciziei de transfer, invocate în fața unei instanțe naționale în cadrul unui apel împotriva unei decizii de transfer al persoanei în cauză sau al unei revizuirii a deciziei respective.
- 3) Întrucât interesul administrației de a evita un transfer de responsabilitate către statul membru solicitant după expirarea termenului de șase luni prevăzut la articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul nr. 604/2013, ca urmare a dificultăților de a efectua în timp util transferurile solicitanților de azil către alte state membre în timpul pandemiei de COVID-19, nu constituie în sine un motiv legitim de natură să justifice o întrerupere a termenului de transfer, revine instanței de trimitere sarcina de a stabili motivele care au determinat administrația să suspende punerea în aplicare a deciziilor de transfer în cauză.