CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL JEAN RICHARD DE LA TOUR
prezentate la 2 iunie 2022[1]

Cauza C-241/21

I.L.
împotriva
Politsei- ja Piirivalveamet

[cerere de decizie preliminară formulată de Riigikohus (Curtea Supremă, Estonia)]

„Trimitere preliminară – Directiva 2008/115/CE – Returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală – Articolul 15 alineatul (1) – Luarea în custodie publică în scopul unei proceduri de îndepărtare – Motive – Adăugare – Risc dovedit de săvârșire a unei infracțiuni urmate de o anchetă și de o sancțiune care ar putea constitui un obstacol semnificativ în calea executării îndepărtării”

I. Introducere

1. Întrebarea preliminară adresată de Riigikohus (Curtea Supremă, Estonia) privește interpretarea articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115/CE[2].

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unei acțiuni formulate de I.L., resortisant moldovean, în privința căruia a fost emis un ordin de părăsire a teritoriului estonian de către Politsei- ja Piirivalveamet (Autoritatea de Poliție și Protecție a Frontierelor, Estonia, denumită în continuare „PPA”), împotriva deciziei de luare a sa în custodie publică în scopul îndepărtării sale. Acesta contestă legalitatea motivului reținut, și anume faptul că el prezenta, dacă ar fi rămas în libertate înainte de îndepărtarea sa, un risc real de a săvârși o infracțiune susceptibilă să complice în mod considerabil procesul de îndepărtare, ca urmare a urmăririi penale și a sancțiunii care ar fi rezultat din aceasta.

3. În prezentele concluzii, vom expune motivele pentru care considerăm că statele membre nu sunt autorizate să fundamenteze luarea în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe un motiv întemeiat pe obiectivul de a garanta eficacitatea procedurii de returnare prevăzut de Directiva 2008/115 și să justifice această luare în custodie publică prin riscul ca procedura respectivă să fie amânată din cauza săvârșirii probabile a unor fapte pasibile de sancțiuni penale.

[1] Limba originală: franceza.

[2] Directiva 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).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. Potrivit articolului 3 punctul 7 din Directiva 2008/115, riscul sustragerii este definit ca fiind „existența unor motive într-un caz particular care se bazează pe criterii obiective, definite prin legislație, care justifică presupunerea că un resortisant al unei țări terțe care face obiectul unei proceduri de returnare se poate sustrage acesteia”.

5. Articolul 15 alineatul (1), care figurează în capitolul IV din această directivă, intitulat „Luarea în custodie publică în scopul îndepărtării”, prevede:

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

(a) există riscul de sustragere sau

(b) resortisantul în cauză al unei țări terțe evită sau împiedică pregătirea returnării sau procesul de îndepărtare.

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

B. Dreptul estonian

6. Articolul 6^8 din väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (Legea privind obligația de părăsire a teritoriului și interdicția de intrare pe teritoriu)[3] din 21 octombrie 1998, intitulat „Riscul de sustragere a străinului”, are următorul cuprins:

„Adoptarea unui ordin de părăsire a teritoriului sau luarea în custodie publică a unui străin implică o evaluare a riscului de sustragere a acestuia. Un străin prezintă un risc de sustragere în cazul în care:

1) nu a părăsit Estonia sau un stat membru al Convenției Schengen după expirarea termenului pentru plecarea voluntară stabilit prin ordinul de părăsire a teritoriului;

2) a furnizat informații false sau documente falsificate cu ocazia cererii de acordare a unui permis de ședere în Estonia, a cererii de prelungire a acestei șederi, a cererii de acordare a cetățeniei estoniene, a cererii de protecție internațională sau a cererii de eliberare de documente de identitate;

3) există o îndoială legitimă cu privire la identitatea sau la cetățenia sa;

[3] RT I 1998, 98, 1575, denumită în continuare „VSS”. Versiunea aplicabilă în cauza principală este cea din 27 iunie 2020 (RT I, 17.06.2020, 3), în vigoare până la 14 iulie 2021.

4) a săvârșit în mai multe rânduri infracțiuni cu intenție sau a săvârșit o infracțiune pentru care a fost condamnat la o pedeapsă privativă de libertate;

5) nu a respectat măsurile de supraveghere adoptate împotriva sa pentru a asigura respectarea ordinului de părăsire a teritoriului;

6) a informat [PPA] sau Kaitsepolitseamet (Agenția de Securitate Internă, Estonia) cu privire la intenția sa de a nu se conforma ordinului de părăsire a teritoriului sau autoritatea administrativă ajunge la această concluzie având în vedere atitudinea și comportamentul străinului;

7) a intrat în Estonia în perioada de valabilitate a interdicției de intrare care îl vizează;

8) este luat în custodie publică ca urmare a trecerii ilegale a frontierei externe a Estoniei și nu a obținut o autorizație sau un drept de ședere în Estonia;

9) a părăsit fără permisiune locul de reședință desemnat sau un alt stat membru al Convenției Schengen;

10) Ordinul de părăsire a teritoriului emis în privința străinului devine executoriu în temeiul unei hotărâri judecătorești.”

7. Articolul 7^2 din VSS, intitulat „Stabilirea termenului de executare a ordinului de părăsire a teritoriului”, prevede:

„[…]

(2) Este posibil să nu se stabilească un termen pentru plecarea voluntară și să se execute imediat ordinul de părăsire a teritoriului atunci când:

1) străinul prezintă un risc de sustragere;

[…]

4) străinul constituie un pericol pentru ordinea publică sau pentru securitatea națională;

[…]”

8. Potrivit articolului 7^3 alineatul 2 din VSS, „[e]xecutarea forțată a ordinului de părăsire a teritoriului emis în privința străinului înseamnă luarea sa în custodie publică și îndepărtarea sa din Estonia”.

9. Articolul 15 din VSS, intitulat „Luarea în custodie publică a străinului și dispunerea îndepărtării”, prevede:

„(1) Străinul poate fi luat în custodie publică în temeiul alineatului 2 de mai jos atunci când măsurile de supraveghere prevăzute de prezenta lege nu pot fi aplicate în mod eficient. Luarea în custodie publică trebuie să fie conformă cu principiul proporționalității și trebuie să țină seama, în fiecare caz, de elementele relevante referitoare la străin.

(2) Străinul poate fi luat în custodie publică atunci când aplicarea măsurilor de supraveghere prevăzute de prezenta lege nu garantează executarea efectivă a ordinului de părăsire a teritoriului și în special în cazul în care:

1) există un risc de sustragere a străinului,

2) străinul nu își îndeplinește obligația de cooperare sau

3) străinul nu deține documentele necesare pentru călătoria înapoi sau aceste documente întârzie să fie obținute din țara gazdă sau din țara de tranzit.

[…]”

III. Situația de fapt din litigiul principal și întrebarea preliminară

10. I.L., resortisant moldovean, născut în 1993 în Rusia, a locuit în Estonia în temeiul unei scutiri de viză. La 12 octombrie 2020, acesta a fost plasat în detenție în calitate de persoană suspectată de a fi cauzat suferințe fizice și daune sănătății partenerei sale, precum și unei alte femei.

11. Prin hotărârea din 13 octombrie 2020, Harju Maakohus (Tribunalul de Primă Instanță din Harju, Estonia) l-a declarat pe I.L. vinovat de faptele care îi erau imputate, calificate drept abuz fizic în sensul Codului penal estonian, dar nu și de faptele de amenințare a căror victimă se declarase partenera sa. Această instanță l-a condamnat pe I.L. la pedeapsa închisorii de un an, o lună și 28 de zile, însoțită de o perioadă de probațiune cu o durată de doi ani, și a dispus punerea sa în libertate imediată.

12. În aceeași zi, PPA a pus capăt în mod anticipat ședерii lui I.L., apoi a dispus, în clădirea Harju Maakohus (Tribunalul de Primă Instanță din Harju), luarea în custodie publică a lui I.L. în temeiul articolului 15 alineatul 2 punctul 1 din VSS.

13. Această decizie a fost luată în considerarea atitudinii lui I.L. în ceea ce privește infracțiunea săvârșită și a comportamentului său după condamnare, din care reieșeau motive de a crede că acesta ar putea încerca să se sustragă îndepărtării, în pofida promisiunii sale de a părăsi voluntar țara și a cererii sale de eliberare a unui ordin de plecare voluntară.

14. La 13 octombrie 2020, PPA a emis din nou împotriva lui I.L. un ordin de a părăsi imediat Estonia, susceptibil de executare forțată în temeiul articolului 7^2 alineatele 1 și 4 din VSS, pentru motivul ședерii ilegale a acestuia în Estonia.

15. Prin ordonanța din 15 octombrie 2020, admițând cererea formulată de PPA, Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn, Estonia) a autorizat luarea în custodie publică a lui I.L. până la data îndepărtării sale, stabilită cel târziu la 15 decembrie 2020. I.L. a făcut obiectul unei proceduri de îndepărtare din Estonia către Moldova la 23 noiembrie 2020.

16. Decizia de luare în custodie publică a fost confirmată prin ordonanța din 2 decembrie 2020, pronunțată de Tallinna Ringkonnakohus (Curtea de Apel din Tallinn, Estonia) cu privire la calea de atac formulat de I.L. având ca obiect anularea acesteia și repunerea sa în libertate.

17. Sesizată cu un recurs împotriva ordonanței menționate, prin care se solicită anularea acesteia și constatarea nelegalității luării în custodie publică, instanța de trimitere consideră, în primul rând, că luarea în custodie publică nu putea fi justificată de riscul de sustragere a lui I.L. în temeiul articolului 15 alineatul 2 punctul 1 din VSS. Aceasta amintește că criteriile unui astfel de risc sunt enunțate în mod exhaustiv la articolul 6^8 din legea menționată și sunt examinate luând în considerare particularitățile fiecărui caz. Or, instanța menționată apreciază că condițiile de aplicare a criteriilor care figurează la punctele 1 și 4 ale acestui articol nu erau întrunite în speță. În această privință, instanța respectivă constată lipsa, pe de o parte, a unui ordin scris de a părăsi teritoriul care să acorde persoanei în cauză un termen pentru plecarea voluntară și, pe de altă parte, a unei condamnări penale definitive cu ocazia autorizării luării în custodie publică.

18. Instanța de trimitere precizează, în plus, că articolul 6^8 punctul 6 din VSS este de asemenea inaplicabil, pentru motivul că intenția de a nu se conforma unui act administrativ nu poate fi dedusă în mod automat din declarațiile pe care persoana în cauză le-a făcut în cursul audierii sale în cadrul procedurii de emitere a unui ordin de părăsire a teritoriului, cu excepția cazului în care există alte împrejurări care indică faptul că aceasta riscă să se sustragă de la îndepărtare. Riscul de sustragere nu decurge nici din faptul că în speță în ședința în fața Tribunalului Administrativ, persoana interesată și-a exprimat dorința de a-și recupera bunurile rămase la partenera sa și de a primi salariul datorat de angajatorul său.

19. În al doilea rând, instanța de trimitere arată că nu este exclus ca situația în cauză să poată corespunde, de exemplu, motivului menționat la articolul 15 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2008/115, care nu a fost transpus în aceiași termeni la punctele 2 și 3 ale articolului 15 alineatul 2 din VSS, dar că drepturile persoanei în cauză nu pot fi restrânse în mod direct în temeiul directivei menționate, chiar dacă aceasta are efect direct.

20. Prin urmare, instanța de trimitere consideră că legalitatea luării în custodie publică a lui I.L. depinde de interpretarea articolului 15 alineatul 2 din VSS, care cuprinde, la punctele 1-3, enumerarea motivelor unei asemenea luări în custodie publică, precedată de expresia „în special în cazul în care”. Considerând, ca urmare a acestui mod de redactare, că este vorba despre o listă de motive furnizate cu titlu exemplificativ, instanța menționată apreciază că luarea în custodie publică a lui I.L. s-ar putea întemeia pe condiția generală prevăzută la articolul 15 alineatul 2 din VSS. Această luare în custodie publică ar fi, astfel, justificată de faptul că „executarea efectivă a ordinului de părăsire a teritoriului” ar fi compromisă. Legalitatea măsurii menționate ar trebui să fie apreciată de asemenea în conformitate cu principiile enunțate la alineatul 1 al acestui articol.

21. În această privință, instanța de trimitere subliniază că, ținând seama de proximitatea temporală a evenimentelor din cauza în discuție și de natura infracțiunii săvârșite de I.L., existau motive suficiente pentru a considera că acesta ar putea încerca din nou să soluționeze conflictul dintre el și partenera sa. Prin urmare, această instanță apreciază că exista un risc real ca, în perioada de libertate anterioară îndepărtării sale, I.L. să săvârșească o infracțiune. Or, constatarea și sancționarea printr-o hotărâre judecătorească a unei astfel de infracțiuni și, după caz, executarea pedepsei pronunțate sunt de natură să amâne punerea în aplicare a procedurii de îndepărtare pentru o dată nedeterminată, complicând, în consecință, în mod considerabil acest proces. În plus, având în vedere situația personală și materială a lui I.L., măsurile de supraveghere prevăzute la articolul 10 alineatul 2 din VSS nu permiteau să se garanteze la fel de eficient executarea îndepărtării.

22. Totuși, întrucât articolul 15 din VSS urmărește să transpună articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la interpretarea acestuia, pentru motivul că Curtea nu s-a pronunțat încă cu privire la aspectul dacă trebuie îndeplinită una dintre condițiile enumerate de dispoziția menționată sau dacă scopul de a garanta executarea efectivă a îndepărtării poate fi suficient pentru a justifica luarea în custodie publică în cazul în care un risc real de săvârșire a unei infracțiuni de către persoana în cauză poate complica în mod considerabil acest proces.

23. În aceste condiții, Riigikohus (Curtea Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 15 alineatul (1) prima teză din [Directiva 2008/115] poate fi interpretat în sensul că statele membre pot ține în custodie publică un resortisant al unei țări terțe în privința căruia există un risc real ca, în timp ce se află în libertate, anterior îndepărtării, să săvârșească o infracțiune a cărei cercetare și pedepsire ar putea îngreuna substanțial desfășurarea procesului de îndepărtare?”

24. Guvernele estonian și spaniol, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Aceste părți și-au prezentat de asemenea observațiile orale în ședința care a avut loc la 17 martie 2022.

IV. Analiză

25. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115 trebuie interpretat în sensul că luarea în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală poate fi justificată de un risc real ca acesta să săvârșească o infracțiune de natură să compromită executarea efectivă a îndepărtării sale.

26. Această întrebare rezultă din constatarea instanței de trimitere potrivit căreia situația în discuție în litigiul principal nu permite, pentru a justifica luarea în custodie publică a persoanei în cauză, să se rețină motivul riscului de sustragere prevăzute de VSS.

27. Ca urmare a observațiilor scrise formulate în această privință de guvernele estonian [4] și spaniol [5], amintim, pe de o parte, că nu este de competența Curții să repună în discuție aprecierea faptelor și interpretarea legii naționale efectuate de către instanța de trimitere [6].

28. Pe de altă parte, dezbaterea nu poate privi nici aplicarea articolului 15 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2008/115, pentru motivul că principiul securității juridice se opune ca directivele să poată, prin ele însele, să creeze obligații în sarcina unui particular [7]. O directivă nu poate fi, așadar, invocată ca atare împotriva acestuia [8]. Această constatare nu aduce atingere cerinței ca, atunci

4 Guvernul estonian apreciază că decizia instanței de trimitere în ceea ce privește inexistența unui risc de sustragere a persoanei în cauză nu este justificată.

5 Guvernul spaniol a ținut să sublinieze că, din punctul său de vedere, motivul vizat la articolul 15 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2008/115 ar permite efectiv luarea în custodie publică în împrejurările speței.

6 A se vedea Hotărârea din 10 iunie 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punctul 25).

7 A se vedea, în sens contrar, în ceea ce privește articolul 16 alineatul (1) prima teză din această directivă, Hotărârea din 10 martie 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, denumită în continuare „Hotărârea Landkreis Gifhorn”, EU:C:2022:178, punctul 100).

8 A se vedea Hotărârea din 26 februarie 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, punctul 48), și Hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții (C-397/01 și C-403/01, EU:C:2004:584, punctul 108).

când aplică dreptul național, toate autoritățile unui stat membru să îl interpreteze, în cea mai mare măsură posibilă, în lumina textului și a finalității directivelor, pentru a atinge rezultatul urmărit de acestea, autoritățile menționate fiind astfel în măsură să opună unor particulari o interpretare conformă a dreptului național [9].

29. Or, pentru motivele referitoare la domeniul de aplicare al articolului 15 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2008/115 pe care le vom prezenta, statele membre trebuie să definească cu precizie motivele care justifică o luare în custodie publică, indiferent dacă sunt sau nu prevăzute de această directivă.

A. Cu privire la caracterul exhaustiv sau neexhaustiv al motivelor de luare în custodie publică prevăzute la articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115

30. Considerăm, la fel ca toate părțile care au prezentat observații, că modul de redactare a acestei dispoziții impune să se considere că Directiva 2008/115 enunță cu titlu exemplificativ motive care permit luarea în custodie publică a unei persoane care face obiectul unei proceduri de returnare. Aceste motive sunt riscul de sustragere sau evitarea ori împiedicarea pregătirii returnării sau a procesului de îndepărtare. Este suficient, în opinia noastră, să se arate că expresia „în special" precedă enumerarea care figurează la articolul 15 alineatul (1) literele (a) și (b) din directiva menționată [10] și indică în mod clar că lista motivelor respective nu este limitativă.

31. Alegerea legiuitorului Uniunii este justificată de finalitatea Directivei 2008/115, care stabilește obligația statelor membre de a lua măsurile necesare pentru a asigura returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală [11].

32. Această analiză a domeniului de aplicare al articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115 este în concordanță cu jurisprudența Curții referitoare la interpretarea articolului 8 alineatul (3) primul paragraf din Directiva 2013/33/UE [12], potrivit căreia fiecare dintre motivele care pot justifica plasarea în detenție a unui solicitant de protecție internațională, enumerate în mod limitativ de această dispoziție, răspunde unei nevoi specifice și are un caracter autonom [13].

[9] A se vedea Hotărârea din 5 iulie 2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, punctele 42 și 45, precum și jurisprudența citată), și Hotărârea din 26 februarie 2019, N Luxembourg 1 și alții (C-115/16, C-118/16, C-119/16 și C-299/16, EU:C:2019:134, punctele 114 și 115).

[10] Cu privire la concordanța altor versiuni lingvistice cu versiunea în limba estonă, a se vedea în special versiunile în limbile germană, spaniolă, italiană, polonă și engleză, pe care le-am putut verifica. A se vedea de asemenea Recomandarea (UE) 2017/2338 a Comisiei din 16 noiembrie 2017 de instituire a unui manual comun în materie de returnare care să fie utilizat de autoritățile competente ale statelor membre atunci când desfășoară activități legate de returnare [JO 2017, L 339, p. 83, în special p. 140, punctul 14.1 alineatele (1) și (2), denumit în continuare „Manualul în materie de returnare"], care precizează că „cele două cazuri concrete [prevăzute la articolul 15 alineatul (1) literele (a) și (b) din Directiva 2008/115] acoperă principalele scenarii întâlnite în practică care justifică luarea în custodie publică în vederea pregătirii și a organizării returnării și/sau în vederea desfășurării procedurii de îndepărtare".

[11] A se vedea Hotărârea din 24 februarie 2021, M și alții (Transfer către un stat membru) (C-673/19, EU:C:2021:127, punctul 28).

[12] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (JO 2013, L 180, p. 96).

[13] A se vedea Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 168 și jurisprudența citată).

33. Situația este aceeași în ceea ce privește articolul 28 alineatele (1) și (2) din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 [14], care prevede un singur motiv de detenție, și anume riscul ridicat de sustragere a persoanei în cauză [15].

34. În consecință, statele membre sunt libere să rețină alte motive de luare în custodie publică decât cele prevăzute la articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115 și să definească criteriile lor de aplicare, cu condiția ca acestea să îndeplinească obiectivele urmărite de directiva menționată.

35. În această privință, Curtea amintește în mod constant că directiva menționată urmărește instituirea unei politici eficiente de îndepărtare și de repatriere cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale, precum și a demnității persoanelor în cauză [16].

36. Curtea subliniază de asemenea că dispozițiile capitolului IV din aceeași directivă reglementează strict orice măsură de luare în custodie publică care intră în domeniul de aplicare al acesteia, astfel încât să asigure, pe de o parte, respectarea principiului proporționalității în ceea ce privește mijloacele utilizate și obiectivele urmărite și, pe de altă parte, respectarea drepturilor fundamentale ale resortisanților în cauză ai unor țări terțe [17].

37. În acest context, instanța de trimitere solicită în esență Curții să se pronunțe cu privire la conformitatea cu articolul 15 alineatul (1) prima teză din Directiva 2008/115 a unei reglementări naționale care se limitează, pentru a fundamenta o luare în custodie publică, să enunțe obiectivul de a garanta executarea efectivă a unui ordin de părăsire a teritoriului, fără a prevedea, pe de altă parte, criterii precise.

B. Cu privire la stabilirea motivelor de luare în custodie publică de către fiecare stat membru

38. În lipsa unei precizări în Directiva 2008/115 cu privire la limitele în care statele membre pot să adauge motive de luare în custodie publică la cele enunțate la articolul 15 alineatul (1) din această directivă sau să le adapteze, răspunsul la întrebarea instanței de trimitere decurge dintr-o interpretare teleologică a acestei dispoziții, care permite stabilirea principiilor aplicabile și a condițiilor punerii lor în aplicare.

39. În opinia noastră, mai multe principii trebuie să ghideze alegerea statelor membre. În primul rând, cerința, exprimată încă din prima teză a articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115, privind recurgerea cu titlu principal la măsurile cele mai puțin coercitive, reflectă voința legiuitorului Uniunii, exprimată în considerentul (16) al acestei directive, de a limita strict

[14] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (JO 2013, L 180, p. 31), denumit și „Regulamentul Dublin III”.

[15] A se vedea Hotărârea din 13 septembrie 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punctul 25). Curtea a amintit că statele membre nu pot ține în detenție o persoană, pentru a garanta desfășurarea procedurilor de transfer, numai pentru motivul că aceasta face obiectul procedurii stabilite de regulamentul menționat.

[16] A se vedea în special Hotărârea Landkreis Gifhorn (punctul 39), precum și Concluziile noastre din 3 martie 2022 prezentate în cauza Sofiyska rayonna prokuratura și alții (Procesul unei persoane acuzate îndepărtate de pe teritoriu) (C-420/20, EU:C:2022:157, punctele 80 și 81).

[17] A se vedea Hotărârea Landkreis Gifhorn (punctul 40).

cazurile de luare în custodie publică [18]. În această privință, Curtea a statuat că „ordinea desfășurării etapelor procedurii de returnare stabilită de Directiva 2008/115 corespunde unei graduări a măsurilor care se impun în vederea executării deciziei de returnare între măsura care lasă maximum de libertate persoanei interesate, respectiv acordarea unui termen pentru plecarea voluntară a acesteia, și măsuri care o restrâng la maximum, respectiv luarea în custodie publică într-un centru specializat, în cursul tuturor acestor etape trebuind să se asigure respectarea principiului proporționalității” [19].

40. Prin urmare, numai în ipoteza în care executarea deciziei de returnare sub forma îndepărtării riscă să fie compromisă de comportamentul persoanei interesate, situația apreciindu-se de la caz la caz, statele membre pot proceda la privarea de libertate a acesteia din urmă prin luarea în custodie publică [20] și trebuie să țină seama de criterii obiective [21].

41. În această privință, Curtea a subliniat că, „atunci când este dispusă în scopul îndepărtării, măsura luării în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală nu este destinată decât să asigure efectivitatea procedurii de returnare și nu urmărește nicio finalitate punitivă” [22].

42. În al doilea rând, ingerința gravă pe care o constituie decizia de luare în custodie publică în dreptul la libertate, consacrat la articolul 6 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [23], este supusă respectării unor garanții stricte, și anume existența unui temei juridic, claritatea, previzibilitatea, accesibilitatea și protecția împotriva arbitrarului [24]. Astfel, punerea în aplicare a unei măsuri privative de libertate, pentru a respecta aceste cerințe, implică printre altele ca aceasta să fie lipsită de orice element de rea-credință sau de înșelăciune din partea autorităților [25].

[18] În ceea ce privește principiul potrivit căruia luarea în custodie publică este o măsură de ultimă instanță, a se vedea referințele europene amintite în Concluziile noastre prezentate în cauza Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2021:958, punctul 34). A se vedea de asemenea anexa la Rezoluția Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite 74/195 din 19 decembrie 2018, intitulată „Pactul mondial pentru asigurarea unei migrații legale, desfășurate în condiții de siguranță și de ordine”, denumit și „Pactul Marrakech privind migrația”, care invită statele să „[r]ecurg[ă] la detenția migranților numai în ultimă instanță și [să caute] soluții alternative” (obiectivul 13).

[19] Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctul 41). A se vedea de asemenea Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 248 și jurisprudența citată).

[20] A se vedea Hotărârea Landkreis Gifhorn (punctul 37 și jurisprudența citată).

[21] A se vedea Hotărârea din 2 iulie 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, punctul 38).

[22] A se vedea Hotărârea Landkreis Gifhorn (punctul 38).

[23] A se vedea Hotărârea Landkreis Gifhorn (punctul 41).

[24] A se vedea Hotărârea din 15 martie 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punctele 38 și 40), precum și Hotărârea din 17 septembrie 2020, JZ (Pedeapsă cu închisoarea în cazul unei interdicții de intrare) (C-806/18, EU:C:2020:724, punctul 41), aceasta din urmă fiind hotărârea cea mai recentă care citează Hotărârea Curții EDO din 21 octombrie 2013, Del Río Prada împotriva Spaniei (CE:ECHR:2013:1021JUD 004275009, § 125), la care Curtea face referire în mod obișnuit. În ceea ce privește evocarea constantă, în jurisprudența Curții referitoare la procedura de returnare privind resortisanții țărilor terțe, a încadrării stricte a luării în custodie publică în scopul de a asigura respectarea drepturilor fundamentale ale acestora, a se vedea în special Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctul 42), Hotărârea din 5 iunie 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punctul 55), și Hotărârea din 7 iunie 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, punctul 62), precum și Hotărârea Landkreis Gifhorn (punctul 40 și jurisprudența citată).

[25] A se vedea în special Hotărârea din 15 martie 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punctul 39).

43. Curtea a statuat, în ceea ce privește riscul sustragerii de la procedură, că criteriile obiective pe care dreptul național trebuie să le definească pentru a permite autorităților în cauză să aprecieze existența unui asemenea risc oferă garanțiile necesare, înscriind această apreciere în cadrul anumitor limite prestabilite. Prin urmare, aceste criterii trebuie definite printr-un act obligatoriu și previzibil în aplicarea sa [26].

44. În al treilea rând, Curtea a statuat, în Hotărârea din 30 noiembrie 2009, Kadzoev [27], că posibilitatea luării unei persoane în custodie publică pentru motive de ordine și de securitate publică nu se poate întemeia pe Directiva 2008/115 [28].

45. Desigur, după cum a subliniat guvernul estonian, această interpretare a fost enunțată într-un caz special privind durata detenției în lipsa unei posibilități rezonabile de îndepărtare a persoanei, care face să dispară cauza luării în custodie publică. Totuși, decizia Marii Camere a Curții de a exclude astfel de motive a fost formulată în termeni generali. Ea se întemeiază pe limitarea strictă a recurgerii la privarea de libertate a unei persoane în concordanță cu alte dispoziții ale Directivei 2008/115, care prevăd un motiv de ordine publică, spre deosebire de articolul 15 alineatul (1) din această directivă [29].

46. În opinia noastră, se poate deduce deja din cadrul general obligatoriu pe care tocmai l-am amintit că statele membre pot completa dispozițiile articolului 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115, prevăzând alte motive de luare în custodie publică definite precis de lege, care se întemeiază pe elemente obiective, concrete, reale și actuale [30].

47. În opinia noastră, aceste cerințe probatorii pot fi deduse, în plus, din motivul de luare în custodie publică prevăzut la articolul 15 alineatul (1) litera (a) din această directivă, și anume riscul de sustragere de la procedură, așa cum este definit la articolul 3 punctul 7 din directiva menționată, și din cel prevăzut la articolul 15 alineatul (1) litera (b), și anume faptul că persoana în cauză „evită” sau „împiedică” pregătirea returnării sau procesul de îndepărtare. Acest mod de redactare sugerează că aceste riscuri sunt dovedite și constatate. Astfel, nu s-a avut în vedere luarea în considerare numai a intenției persoanei în cauză, în lipsa unor elemente tangibile.

48. Într-adevăr, nu ar fi conform cu principiul securității juridice să se admită că luarea în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală poate fi decisă pe baza unor motive imprecise, care nu se întemeiază pe criterii obiective, prestabilite într-un act obligatoriu și previzibil în aplicarea sa.

49. În consecință, suntem de acord cu analiza Comisiei potrivit căreia articolul 15 alineatul 2 prima teză din VSS nu constituie un temei legal suficient pentru a justifica o luare în custodie publică.

[26] A se vedea Hotărârea din 15 martie 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punctele 41 și 42), care interpretează noțiunea „riscul sustragerii de la procedură” pe baza definiției care figurează la articolul 2 litera (n) din Regulamentul nr. 604/2013, care face trimitere la dreptul național pentru definirea criteriilor obiective privind riscul sustragerii de la procedură. Modul său de redactare este în esență identic cu cel al definiției prevăzute la articolul 3 punctul 7 din Directiva 2008/115.

[27] C-357/09 PPU, EU:C:2009:741.

[28] A se vedea punctul 70 din această hotărâre.

[29] În Directiva 2008/115 sunt menționate în mod explicit motive de ordine publică sau de securitate națională la articolul 6 alineatul (2), în ceea ce privește decizia de returnare, la articolul 7 alineatul (4), referitor la condițiile de refuz sau de reducere a termenului pentru plecarea voluntară [a se vedea Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctele 50-52, precum și punctele 60 și 62)], și la articolul 11 alineatele (2) și (3), cu privire la interdicțiile de intrare.

[30] A se vedea în această privință Manualul în materie de returnare (p. 92 și 93), în care sunt expuse criterii care pot indica existența unui risc de sustragere și este amintită posibilitatea statelor membre de a stabili în reglementarea națională că anumite circumstanțe obiective reprezintă o prezumție relativă.

50. Astfel, această dispoziție are următorul cuprins: „Străinul poate fi luat în custodie publică atunci când aplicarea măsurilor de supraveghere prevăzute de prezenta lege *nu garantează executarea efectivă a ordinului de părăsire a teritoriului* și în special în cazul în care […]” [31]. Această referire la inexistența unei garanții a executării efective a ordinului de părăsire a teritoriului nu definește, așadar, un motiv concret de luare în custodie publică, precum riscul de sustragere sau lipsa cooperării străinului, care sunt prevăzute cu titlu exemplificativ în continuarea acestei fraze, la punctele 1 și, respectiv, 2. Această mențiune se limitează să reitereze condiția esențială a recurgerii la o măsură de luare în custodie publică, care figurează deja la articolul 15 alineatul 1 din VSS, și anume ineficacitatea măsurilor de supraveghere în scopul executării ordinului de returnare.

51. În plus, existența unui risc serios ca persoana în cauză să săvârșească o infracțiune înainte de îndepărtarea sa nu poate suplini lipsa de precizie a acestui motiv general de recurgere la luarea în custodie publică.

52. Pe de o parte, un asemenea criteriu nu are temei legal. Nu se poate admite să se considere că o examinare de la caz la caz poate fi suficientă pentru a justifica o luare în custodie publică pe baza obiectivului urmărit, astfel cum a sugerat, în ședința de audiere a pledoariilor, guvernul spaniol în susținerea argumentelor guvernului estonian, întrucât aceasta ar echivala cu adăugarea la articolul 15 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2008/115 a unui nou motiv de luare în custodie publică, fără a se îndeplini cerința securității juridice [32].

53. Pe de altă parte, noțiunea de „*risc de săvârșire* a unei infracțiuni” înainte de îndepărtare, care ar justifica luarea în custodie publică, dă naștere unor îndoieli serioase.

54. În opinia noastră, trebuie subliniat că cererea de decizie preliminară nu privește o infracțiune care a fost săvârșită sau care ar fi fost săvârșită de persoana în cauză, ci o infracțiune care ar putea fi săvârșită. Prin urmare, este vorba despre probabilitatea săvârșirii unei infracțiuni într-un viitor apropiat.

55. Această situație este foarte diferită de cele pe baza cărora s-a pronunțat Curtea atunci când o procedură penală este în curs, fie în stadiul anchetei, fie în stadiul judecății, impunând, în plus, un nivel ridicat de exigență [33], și care presupun că infracțiunea a fost deja săvârșită. Potrivit înțelegerii noastre cu privire la ipoteza avută în vedere, nu este vorba nici despre a reține drept criteriu

[31] Sublinierea noastră.

[32] Deși deciziile de luare în custodie publică trebuie adoptate de la caz la caz în funcție de comportamentul persoanei în cauză, acestea trebuie totuși să țină seama de criterii obiective. A se vedea 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 274 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea Landkreis Gifhorn (punctul 37).

[33] A se vedea Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctele 50-52, precum și punctele 60 și 62), privind interpretarea articolului 7 alineatul (4) din Directiva 2008/115, referitor la condițiile de refuz sau de reducere a termenului pentru plecarea voluntară, printre care existența unui risc pentru ordinea publică. Curtea a statuat că noțiunea de „risc pentru ordinea publică” presupune, *pe lângă tulburarea ordinii sociale pe care o reprezintă orice încălcare a legii*, existența unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății (punctul 60). În plus, Curtea a precizat că, pentru a aprecia această amenințare *atunci când resortisantul în cauză al unei țări terțe este suspectat de săvârșirea unui act pedepsibil*, calificat drept infracțiune în dreptul național, *sau care a făcut obiectul unei condamnări penale pentru un asemenea act*, natura și gravitatea acestui act, precum și timpul scurs de la săvârșirea actului pot constitui elemente relevante (punctul 62). A se vedea de asemenea, în ceea ce privește cerința unei astfel de amenințări pentru a justifica executarea luării în custodie publică în scopul îndepărtării într-un penitenciar, Hotărârea din 2 iulie 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, punctele 45 și 46).

existența unor acte pregătitoare pentru săvârșirea unei infracțiuni sau a unor indicii concrete că persoana în cauză reprezintă un pericol important pentru viața și integritatea corporală a terților sau pentru bunuri specifice [34].

56. Observăm, în primul rând, că motivul reținut de autoritățile estoniene nu urmărește să evite ca persoana în cauză să se sustragă de la măsura de îndepărtare, ci numai ca această măsură să fie întârziată sau complicată de desfășurarea procedurii penale care ar urma săvârșirii infracțiunii [35]. Astfel, în această ipoteză, persoana în cauză va rămâne sub controlul autorităților competente. Pe de altă parte, ni se pare dificil de conceput – chiar dacă nu este imposibil – ca aceasta să manifeste o intenție de a săvârși o infracțiune cu unicul scop de a-și compromite îndepărtarea. Tot din acest motiv, considerăm că propunerea guvernului spaniol din cadrul observațiilor sale scrise de a se raporta la articolul 15 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2008/115 nu poate fi reținută.

57. În al doilea rând, nimic nu este mai subiectiv decât un *risc* de încălcare a unei norme sociale, pasibilă de sancțiune penală, cu care se poate confrunta fiecare persoană, chiar dacă ar fi fost pronunțată sau executată o condamnare penală anterioară. În opinia noastră, riscul de a săvârși o infracțiune sau de a o repeta este de ordinul divinației dacă nu poate rezulta din elemente materiale, spre deosebire, de exemplu, de riscul de sustragere sau de obstrucționare a îndepărtării. Reținerea unei evaluări a probabilității riscului de săvârșire a unei infracțiuni, astfel cum a sugerat Comisia în observațiile sale scrise, sau a uneia întemeiate pe gravitatea încălcării, potrivit opiniei exprimate în ședință de guvernul spaniol, nu ni se pare conformă cu cerințele de securitate juridică și, în plus, este inoperantă dacă nu se întemeiază pe criterii concrete și pe indicii serioase și concordante.

58. Or, la finalul strângerii observațiilor orale prezentate ca răspuns la întrebările Curții referitoare la definirea unor criterii, am putut observa de asemenea dificultatea de a schița norme cu aplicabilitate generală. În aceste condiții, aprecierea unei stări de pericol sau a unui risc serios de recidivă în stadiul îndepărtării nu este, în opinia noastră, de competența autorității responsabile cu executarea returnării, ci de competența celei care pune în aplicare procedurile în materie penală.

59. În al treilea rând, se impune o vigilență pentru a nu eluda excluderea unei justificări întemeiate pe motive de ordine publică, în condițiile în care, pe de altă parte, această evaluare este realizată în stadiul deciziei de acordare a unui termen pentru plecarea voluntară [36].

60. În speță, acesta a fost cazul lui I.L. Situația sa specială este de asemenea o ilustrare a posibilei confuzii între elementele utile procedurii de luare în custodie publică și cele care țin de o procedură penală. Astfel, amenințările cu moartea ale lui I.L. împotriva partenerei sale, deși nu a

[34] A se vedea, cu titlu exemplificativ, cu privire la probabilitatea de a săvârși un atentat evaluată în stadiul deciziei de îndepărtare, Hotărârea din 2 iulie 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, punctele 14 și 15).

[35] O astfel de logică ar putea conduce la justificarea unei luări în custodie publică pentru alte cauze recurente, de exemplu un risc de suicid sau orice alt risc serios și previzibil pentru sănătate, care ar putea determina spitalizarea persoanei în cauză pentru o perioadă mai lungă sau mai scurtă și ar întârzia sistematic îndepărtarea sa.

[36] A se vedea punctele 44 și 45 din prezentele concluzii. Pe de altă parte, acest aspect al întrebării a fost avut în vedere de Comisie în Manualul în materie de returnare (p. 140, punctul 3). În cuprinsul acestuia se precizează că „[s]copul articolului 15 [din Directiva 2008/115] nu este să protejeze societatea de persoane care constituie o amenințare la adresa ordinii sau a siguranței publice. Scopul legitim de a proteja societatea ar trebui să fie abordat prin alte acte legislative, în special prin intermediul dreptului penal, al dreptului administrativ și al legislației referitoare la încetarea șederii legale din motive legate de ordinea publică. […] În cazul în care comportamentul anterior al persoanei interesate permite formularea concluziei că este probabil ca persoana respectivă să nu acționeze în conformitate cu legea și să evite returnarea, aceasta poate justifica decizia potrivit căreia există un risc de sustragere”.

fost condamnat pentru aceste fapte, sunt cele care au stat la baza cererii de luare în custodie publică. În plus, nu se precizează dacă instanța penală a luat măsuri de prevenire a recidivei în favoarea victimei.

61. Având în vedere tot ceea ce precedă, considerăm că interpretarea articolului 15 alineatul 2 din VSS, astfel cum este avută în vedere de instanța de trimitere, în măsura în care se întemeiază pe constatarea unui risc serios ca un resortisant al unei țări terțe să săvârșească o infracțiune înainte de îndepărtarea sa, nu este conformă cu articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

62. După ascultarea preocupărilor exprimate de părți în ședință, suntem pe deplin conștienți de efectele, în practică, ale unei asemenea analize, întemeiate pe cerința de a defini în lege criterii concrete atunci când, în lipsa unei decizii a instanței penale care să prevadă sau să aibă drept consecință returnarea resortisantului țării terțe în cauză[37], infracțiunile ar putea să se succeadă la nesfârșit. În opinia noastră, statele membre ar trebui să poată depăși astfel de dificultăți recurgând la o încadrare atât penală, cât și socială.

63. Considerăm că este posibil, pe de o parte, ca, în materie penală, măsurile de protecție a victimei sau a persoanei amenințate să aibă un efect disuasiv asupra autorului infracțiunilor, în special în cazul violenței conjugale, cu privire la care sunt aplicate dispozitive de prevenire în numeroase state membre.

64. Pe de altă parte, aceste măsuri prezintă, în general, avantajul de a fi combinate cu diferite modalități de sprijin social, care constituie alternative la luarea în custodie publică[38]. În plus, o astfel de organizare ar putea garanta că procedura de îndepărtare este pusă în aplicare în condiții care respectă demnitatea persoanelor în cauză[39] atunci când, precum în speță, această persoană exprimă necesitatea de a dispune de bunurile sale personale și de a primi salarii restante.

V. Concluzie

65. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Riigikohus (Curtea Supremă, Estonia) după cum urmează:

Articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală trebuie interpretat în sensul că se opune posibilității ca luarea în custodie publică a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală să se întemeieze pe necesitatea de a garanta executarea efectivă a îndepărtării, în lipsa unei dispoziții legale care să îndeplinească cerințele de claritate, de previzibilitate, de accesibilitate și în special de protecție împotriva arbitrarului și care să prevadă că această luare în custodie publică poate fi justificată de necesitatea de a evita săvârșirea unei infracțiuni.

[37] Amintim în această privință că, în temeiul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/115, statele membre pot decide să nu aplice această directivă resortisanților țărilor terțe care fac obiectul returnării ca sancțiune de drept penal sau ca urmare a unei sancțiuni de drept penal, în conformitate cu dreptul intern, sau fac obiectul unor proceduri de extrădare. În ședința de audiere a pledoariilor, guvernul estonian nu a indicat Curții că a exercitat această posibilitate.

[38] Guvernul estonian nu a comunicat însă informații ca răspuns la întrebarea scrisă a Curții cu privire la acest aspect. Instanța de trimitere a indicat numai că, „ținând seama de împrejurările specifice statutului individual al recurentului (vârstă, stare de sănătate), comportamentului său și situației sale (legăturile cu Estonia, lipsa unui domiciliu stabil), celelalte măsuri de supraveghere (articolul 10 alineatul 2 din VSS) nu permiteau să se asigure la fel de eficient executarea îndepărtării”.

[39] Cu privire la această cerință, a se vedea considerentul (2) al Directivei 2008/115, precum și printre altele Hotărârea Landkreis Gifhorn (punctul 39 și jurisprudența citată).