Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 5 de noviembre de 2014*

«Procedimiento prejudicial — Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas — Directiva 2008/115/CE — Retorno de nacionales de terceros países en situación irregular — Procedimiento de adopción de una decisión de retorno — Principio de respeto del derecho de defensa — Derecho del nacional de un tercer país en situación irregular a ser oído antes de dictarse una decisión que pueda afectar a sus intereses — Denegación por la Administración de la concesión de un permiso de residencia en calidad de refugiado a dicho nacional que lleva aparejada la obligación de abandonar el territorio — Derecho a ser oído antes de que se adopte la decisión de retorno»

En el asunto C-166/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el tribunal administratif de Melun (Francia), mediante resolución de 8 de marzo de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de abril de 2013, en el procedimiento entre

Sophie Mukarubega

y

Préfet de police,

Préfet de la Seine-Saint-Denis,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. A. Rosas (Ponente), E. Juhász, D. Šváby y C. Vajda Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de mayo de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Sra. Mukarubega, por M^{e}. B. Vinay, avocat;

— en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues, D. Colas y F.-X. Bréchot y por la Sra. B. Beaupère-Manokha, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: francés.

— en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. M. Michelogiannaki y L. Kotroni, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J. Langer y la Sra. M. Bulterman, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. M. Condou-Durande y D. Maidani, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de junio de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 6 de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348, p. 98), y del derecho a ser oído en todo procedimiento.

2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre la Sra. Mukarubega, nacional de Ruanda, por un lado, y el préfet de police (Jefe de Policía) y el préfet de la Seine-Saint-Denis (Jefe de Policía de Seine-Saint-Denis), por otro, en relación con varias resoluciones por las que se le denegó un permiso de residencia en calidad de refugiada y se le impuso la obligación de abandonar el territorio francés.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Los considerandos cuarto, sexto y vigésimo cuarto de la Directiva 2008/115 tienen el siguiente tenor:

«(4) Es necesario fijar normas claras, transparentes y justas para establecer una política efectiva de retorno como un elemento necesario de una política migratoria bien gestionada.

[...]

(6) Procede que los Estados miembros se aseguren de que la finalización de la situación irregular de nacionales de terceros países se lleve a cabo mediante un procedimiento justo y transparente. De conformidad con los principios generales del Derecho comunitario, las decisiones que se tomen en el marco de la presente Directiva deben adoptarse de manera individualizada y fundándose en criterios objetivos, lo que implica que se deben tener en cuenta otros factores además del mero hecho de la situación irregular [...]

[...]

(24) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y tiene en cuenta los principios consagrados, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [en lo sucesivo, «Carta»].»

4 El artículo 1 de la referida Directiva, que lleva por título «Objeto», dispone:

«La presente Directiva establece normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, así como del Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos.»

5 El artículo 2, apartado 1, de la misma Directiva establece:

«La presente Directiva se aplicará a los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de un Estado miembro.»

6 Con arreglo al artículo 3 de la Directiva 2008/115, titulado «Definiciones»:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

2) "situación irregular" la presencia en el territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país que no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones de entrada [...], estancia o residencia en ese Estado miembro;

[...]

4) "decisión de retorno" una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno;

5) "expulsión" la ejecución de la obligación de retornar, es decir, el transporte físico fuera del Estado miembro;

[...]

7) "riesgo de fuga" la existencia de motivos en un caso concreto que se basen en criterios objetivos definidos por ley y que hagan suponer que un nacional de un tercer país sujeto a procedimientos de retorno pueda fugarse;

[...]»

7 El artículo 6 de la referida Directiva, titulado «Decisión de retorno», establece:

«1. Los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 a 5.

[...]

4. Los Estados miembros podrán, en cualquier momento, decidir conceder a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo. En este caso no se dictará ninguna decisión de retorno. De haberse ya dictado, se revocará la decisión de retorno o se suspenderá durante el periodo de validez del permiso de residencia o de otra autorización que otorgue un derecho de estancia.

[...]

6. La presente Directiva no impedirá a los Estados miembros adoptar una decisión sobre la finalización de la situación regular, unida a una decisión de retorno y/o de expulsión y/o a una prohibición de entrada, en una única decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial, si así lo dispone su legislación nacional, sin perjuicio de las garantías procedimentales previstas en el Capítulo III y otras disposiciones pertinentes del Derecho comunitario y nacional.»

8 El artículo 7 de la misma Directiva, con la rúbrica «Salida voluntaria», dispone:

«1. La decisión de retorno establecerá un plazo adecuado, cuya duración oscilará entre siete y treinta días, para la salida voluntaria, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 y 4. [...]

[...]

4. Si existiera riesgo de fuga, o si se desestimara una solicitud de permanencia legal por ser manifiestamente infundada o fraudulenta o si la persona de que se trate representara un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional, los Estados miembros podrán abstenerse de conceder un plazo para la salida voluntaria, o podrán conceder un periodo inferior a siete días.»

9 El artículo 12 de la Directiva 2008/115, que lleva por título «Forma» establece en su apartado 1, párrafo primero:

«Las decisiones de retorno y —si se dictan— las decisiones de prohibición de entrada y de expulsión se dictarán por escrito y consignarán los fundamentos de hecho y de derecho, así como información sobre las vías de recurso de que se dispone.»

10 El artículo 13 de la referida Directiva, titulado «Vías de recurso», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 3:

«1. Se concederá al nacional de un tercer país de que se trate el derecho efectivo a interponer recurso contra las decisiones relativas al retorno o pidiendo que se revisen éstas, conforme a lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente compuesto por miembros imparciales y con garantías de independencia.

[...]

3. El nacional de un tercer país de que se trate tendrá la posibilidad de obtener asesoramiento jurídico, representación y, en su caso, asistencia lingüística.»

Derecho francés

11 A tenor del artículo L. 511-1 del code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Código en materia de entrada y estancia de los extranjeros y de derecho de asilo), en su versión modificada por la loi nº 2011-672, du 16 juin 2011, relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité (Ley nº 2011-672, de 16 de junio de 2011, relativa a la inmigración, la integración y la nacionalidad) (JORF de 17 de junio de 2011, p. 10290; en lo sucesivo «Ceseda»):

«I. La autoridad administrativa podrá obligar a abandonar el territorio francés a un extranjero que no sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea […] y que no sea miembro de la familia de un nacional de dichos Estados en el sentido de los apartados 4 y 5 del artículo L. 121-1, si se encuentra en alguna de las siguientes situaciones:

[...]

3º Cuando se haya denegado al extranjero la expedición o la renovación de un permiso de residencia, o cuando se le hubiese retirado un permiso previamente expedido;

[...]

5º Cuando se le haya retirado el resguardo de solicitud de tarjeta de residencia o la autorización provisional de residencia expedida a su nombre, o si se le ha denegado la renovación de dichos documentos.

La decisión que establezca obligación de abandonar el territorio francés deberá ser motivada.

No es preciso que contenga una motivación distinta de la relativa a la decisión sobre la solicitud de residencia en los supuestos contemplados en los puntos 3º y 5º del presente apartado I, sin perjuicio de que se señalen, en su caso, los motivos por los que se aplican los apartados II y III.

En el supuesto de ejecución de oficio, la decisión por la que se establezca la obligación de abandonar el territorio francés determinará el país al que se expulsará al extranjero.

II. Para poder cumplir la obligación impuesta de abandonar el territorio francés, el extranjero dispondrá de un plazo de treinta días a contar desde la notificación de la misma y podrá solicitar, a tal efecto, medidas de retorno asistido a su país de origen. Habida cuenta de la situación personal del extranjero, la autoridad administrativa podrá acordar, con carácter excepcional, un plazo de salida voluntaria superior a treinta días.

No obstante, la autoridad administrativa podrá ordenar al extranjero que abandone inmediatamente el territorio francés, mediante decisión motivada:

[...]

3º Cuando exista el riesgo de que el extranjero eluda dicha obligación. Se considerará acreditado dicho riesgo, salvo en circunstancias particulares, en los siguientes supuestos:

[...]

d) Cuando el extranjero haya eludido la ejecución de una medida de expulsión anterior;

e) Cuando el extranjero haya falsificado o introducido un nombre distinto al suyo en un permiso de residencia o un documento de identidad o viaje;

[...]

La autoridad administrativa podrá aplicar el segundo párrafo del presente apartado II cuando se tenga conocimiento del correspondiente motivo durante el plazo otorgado en aplicación del primer párrafo.

[...]».

12 El artículo L. 512-1 del Ceseda establece:

«I. El extranjero al que se haya impuesto la obligación de abandonar el territorio francés y que disponga del plazo de salida voluntaria al que se hace referencia en el primer párrafo del apartado II del artículo L. 511-1 podrá, en el plazo de treinta días a partir de su notificación, solicitar al tribunal administratif la anulación de esta decisión, así como, en caso de que la acompañen, de la decisión sobre la estancia, la decisión en la que se indique el país de destino y la decisión por la que se prohíba su regreso al territorio francés. El extranjero al que se haya impuesto la prohibición de regreso establecida en el párrafo tercero del apartado III del mismo artículo L. 511-1 podrá solicitar la anulación de esta decisión en el plazo de treinta días a partir de su notificación.

El extranjero podrá solicitar asistencia jurídica gratuita a más tardar en el momento de la interposición de su recurso de anulación. El tribunal administratif se pronunciará en el plazo de tres meses desde la interposición del recurso.

No obstante, si se ha declarado el internamiento del extranjero de conformidad con el artículo L. 551-1 [...], se resolverá sobre el recurso con arreglo al procedimiento y dentro de los plazos establecidos en el apartado III del presente artículo.

II. El extranjero al que se haya impuesto la obligación de abandonar el territorio inmediatamente podrá solicitar al Presidente del tribunal administratif dentro del plazo de 48 horas a partir de su notificación por vía administrativa la anulación de dicha decisión, así como, en caso de que la acompañen, de la decisión sobre la estancia, la decisión denegatoria de un plazo para la salida voluntaria, la decisión en la que se indique el país de destino y la decisión por la que se prohíba su regreso al territorio francés.

Este recurso se resolverá con arreglo al procedimiento y dentro del plazo establecidos en el apartado I.

No obstante, si se ha declarado el internamiento del extranjero de conformidad con el artículo L. 551-1 [...], se resolverá sobre el recurso con arreglo al procedimiento y dentro de los plazos establecidos en el apartado III del presente artículo.

III. En caso de que se haya adoptado una decisión de internamiento [...], el extranjero podrá solicitar al Presidente del tribunal administratif la anulación de esta decisión en el plazo de [48] horas a partir de su notificación. Cuando se haya impuesto al extranjero la obligación de abandonar el territorio francés, el referido recurso de anulación podrá dirigirse igualmente contra la obligación de abandonar el territorio francés y, en caso de que la acompañen, contra la decisión por la que se deniegue un plazo para la salida voluntaria, la decisión en la que se indique el país de destino y la decisión por la que se prohíba su regreso al territorio francés, cuando estas decisiones se hayan notificado con la decisión de internamiento o de arresto. [...]

[...]»

13 El artículo L. 512-3 del Ceseda establece:

«Los artículos L. 551-1 y L. 561-2 resultarán aplicables al extranjero al que se haya impuesto la obligación de abandonar el territorio francés a partir del momento en el que expire el plazo de salida voluntaria que se le haya concedido o, si no se le ha concedido tal plazo, a partir de la notificación de la obligación de abandonar el territorio francés.

La obligación de abandonar el territorio francés no podrá ser ejecutada de oficio antes de que expire el plazo de salida voluntaria o, si no se ha concedido tal plazo, antes de que expire un plazo de [48] horas desde su notificación por vía administrativa, o antes de que se pronuncie el tribunal administrativo ante el que se haya recurrido dicha medida. Se informará al extranjero mediante notificación escrita de la obligación de abandonar el territorio francés.»

14 El artículo L.742-7 del Ceseda establece:

«El extranjero al que se haya denegado definitivamente el reconocimiento de la condición de refugiado o el beneficio de la protección subsidiaria, y que no pueda ser autorizado por ningún otro título a permanecer en el territorio, deberá abandonar el territorio francés, so pena de que se adopte contra él la medida de expulsión prevista en el título I del libro V y, en su caso, las sanciones contempladas en el capítulo I del título II del libro VI.»

15 El artículo 24 de la loi nº 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (Ley nº 2000-321, de 12 de abril de 2000, relativa a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones) (JORF de 13 de abril de 2000, p. 5646), dispone:

«Salvo en los supuestos en que se adopte una decisión sobre una solicitud, las decisiones individuales que se deban motivar con arreglo a los artículos 1 y 2 de la loi nº 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public [Ley nº 79-587, de 11 de julio de 1979, sobre la motivación de los actos administrativos y la mejora de las relaciones entre la administración y el público] sólo podrán adoptarse una vez que la persona interesada haya podido presentar observaciones por escrito y, en su caso, en relación con una solicitud, observaciones orales. El interesado podrá estar asistido por un abogado o representado por un mandatario de su elección. La autoridad administrativa no tendrá obligación de acoger las solicitudes de audiencia abusivas, en particular, por su número, su carácter repetitivo o sistemático.

Las disposiciones del párrafo anterior no serán aplicables:

[...]

3º A las resoluciones para las cuales se haya previsto legalmente un procedimiento contradictorio específico.»

16 Según la resolución de remisión, el Conseil d'État consideró, en un Dictamen de 19 de octubre de 2007, que, con arreglo al artículo 24, 3º, de la loi nº 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, el artículo 24 de esta Ley no se aplica a las decisiones por las que se impone la obligación de abandonar el territorio francés, puesto que al establecer garantías procesales específicas en el Ceseda el legislador pretendió establecer el conjunto de normas de procedimiento administrativo y contencioso al que está sometida la adopción y la ejecución de tales decisiones.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

17 El 10 de septiembre de 2009, la Sra. Mukarubega, nacional de Ruanda nacida el 12 de marzo de 1986, entró en Francia con un visado.

18 La Sra. Mukarubega solicitó una autorización para permanecer en Francia en calidad de refugiada. Durante el examen de su solicitud, disfrutó de una autorización temporal de residencia que fue debidamente renovada.

19 Mediante resolución de 21 de marzo de 2011, dictada después de dar audiencia a la interesada, el Director General de el Office français de protección des réfugiés et apatrides (Oficina francesa de protección de los refugiados y apátridas; en lo sucesivo, «OFPRA») denegó su solicitud de asilo.

20 La Sra. Mukarugeba interpuso recurso contra esta resolución ante la Cour nationale du droit d'asile (Tribunal nacional del Derecho de asilo; en lo sucesivo, «CNDA»). En la vista que tuvo lugar ante dicho órgano jurisdiccional, se pudo oír a la Sra. Mukarubega, asistida por un abogado, con la ayuda de un intérprete.

21 Mediante resolución de 30 de agosto de 2012, notificada a la Sra. Mukarugeba el 10 de septiembre siguiente, la CNDA desestimó este recurso.

22 Habida cuenta de la resoluciones adoptadas por el OFPRA y la CNDA el préfet de police se negó mediante orden de 26 de octubre de 2012 a expedir a la Sra. Mukarubega un permiso de residencia en calidad de refugiada y adoptó una decisión conminándola a abandonar el territorio francés en la que se le concedió un plazo de salida voluntaria de 30 días y se fijó Ruanda como país de destino, país del cual se podría expulsar a la Sra. Mukarubega.

23 No obstante, la Sra. Mukarubega permaneció irregularmente en el territorio francés.

24 A principios del mes de marzo de 2013 intentó desplazarse a Canadá sirviéndose de una falsa identidad y de un pasaporte belga obtenido fraudulentamente. En ese momento fue interceptada por la policía y detenida el 4 de marzo de 2013 por «uso fraudulento de un documento administrativo», infracción sancionada por los artículos 441-2 y 441-3 del code pénal (Código penal).

25 Mientras duró la detención, que tuvo lugar el 4 de marzo desde las 12.15 a las 18.45, la Sra. Mukarubega fue interrogada acerca de su situación personal y familiar, su trayectoria, su derecho de residencia en Francia y su posible regreso a Ruanda.

26 Mediante orden de 5 de marzo de 2013, el préfet de la Seine-Saint-Denis, tras comprobar que la Sra. Mukarubega se hallaba en situación irregular en el territorio francés, le ordenó abandonar el territorio francés y le denegó un plazo de salida voluntaria debido a la existencia de un riesgo de fuga. Ese mismo día, se informó a la Sra. Mukarubega de la posibilidad de interponer recurso suspensivo contra dicha decisión.

27 Mediante orden de 5 de marzo de 2013, el préfet de la Seine-Saint Denis, tras comprobar que la Sra. Mukarubega se hallaba ante la imposibilidad de abandonar inmediatamente el territorio francés al no existir un medio de transporte disponible y habida cuenta de que no presentaba garantías suficientes, ya que no poseía un documento de identidad o de viaje válido ni una dirección estable, y de que existía un riesgo de que eludiese la medida de expulsión de la que era objeto, estimó que no podía declararse su arresto domiciliario y ordenó su internamiento en un centro que no pertenecía a la Administración penitenciaria durante cinco días, el tiempo estrictamente necesario para su salida.

28 Así pues, la Sra. Mukarubega fue internada en un centro de internamiento administrativo.

29 Mediante recursos interpuestos el 6 de marzo de 2013, la Sra. Mukarubega solicitó la anulación de la orden de 26 de octubre de 2012 y de las dos órdenes de 5 de marzo de 2013, así como la concesión de una autorización de residencia provisional y el reexamen de su situación.

30 En apoyo de sus recursos la Sra. Mukarubega sostiene, en primer lugar, que la orden de 5 de marzo de 2013 por la que se ordena su internamiento carece de base legal, puesto que ésta se le notificó antes de la orden de ese mismo día en la que se le ordenaba abandonar el territorio francés, la cual era el fundamento de aquélla.

31 La Sra. Mukarubega sostiene, en segundo lugar, que las decisiones de 26 de octubre de 2012 y de 5 de marzo de 2013 mediante las que se le ordenó abandonar el territorio fueron adoptadas vulnerando el principio de buena administración consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta, puesto que no se le dio la oportunidad de presentar observaciones antes de que se adoptasen dichas decisiones. A su juicio, no puede considerarse que el carácter suspensivo del recurso de anulación interpuesto contra las referidas decisiones dispense a las autoridades competentes de aplicar el principio de buena administración.

32 El tribunal administratif de Melun anuló mediante resolución de 8 de marzo de 2013 la orden de 5 de marzo de 2013 mediante la que se ordenó el internamiento administrativo de la Sra. Mukarubega por carecer de base legal.

33 En lo que respecta a las órdenes de los días 26 de octubre de 2012 y de 5 de marzo de 2013 mediante las que se ordena el abandono del territorio francés, el tribunal administratif de Melun formula las siguientes observaciones.

34 Dicho órgano jurisdiccional considera que estas dos órdenes constituyen «decisiones de retorno» en el sentido del artículo 3 de la Directiva 2008/115. En virtud tanto del artículo L. 511-1 del Ceseda, como del artículo 6, apartado 6, de esta Directiva, al extranjero que haya presentado una solicitud de permiso de residencia podrá denegársele el permiso de residencia e imponérsele simultáneamente la obligación de abandonar el territorio. Según dicho órgano jurisdiccional, en tales circunstancias, el interesado habrá tenido la ocasión de invocar ante la administración cualquier elemento relativo a su situación durante el procedimiento. Observa, sin embargo, que la decisión de denegar el permiso de residencia puede adoptarse sin advertir de ello al interesado y después de transcurrido un largo período desde la presentación de la solicitud de permiso de residencia, de modo que la situación de éste puede haber cambiado desde la presentación de la solicitud.

35 El mismo órgano jurisdiccional añade que, con arreglo al artículo 7, apartado 4, de la referida Directiva, si existe riesgo de fuga, los Estados miembros podrán abstenerse de conceder un plazo para la salida voluntaria, y que, a tenor del artículo L 512-3 del Ceseda, «la obligación de abandonar el territorio francés no podrá ser ejecutada de oficio antes de que expire el plazo de salida voluntaria o, si no se ha concedido tal plazo, antes de que expire un plazo de [48] horas desde su notificación por vía administrativa, o antes de que se pronuncie el tribunal administrativo ante el que se haya recurrido dicha medida».

36 Según el órgano jurisdiccional remitente, de estas disposiciones se desprende que el extranjero en situación irregular que sea objeto de una obligación de abandonar el territorio francés puede interponer un recurso por desviación de poder ante el juez administrativo a efectos de suspender el carácter ejecutivo de la medida de expulsión.

37 En estas circunstancias, el tribunal administratif de Melun decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el derecho a ser oído en todo procedimiento, que forma parte integrante del principio fundamental de respeto del derecho de defensa y que, además, está recogido en el artículo 41 de la [Carta], en el sentido de que obliga a la Administración a permitir al interesado que presente sus observaciones cuando pretenda adoptar una decisión de retorno respecto a un extranjero en situación irregular, tanto si dicha decisión es consecutiva a la denegación de un permiso de residencia como si no y, en particular, si existe riesgo de fuga?

2) ¿Permite el carácter suspensivo del procedimiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa establecer una excepción al carácter previo de la posibilidad de que un extranjero en situación irregular exprese su punto de vista con respecto a la medida desfavorable de expulsión adoptada en su contra?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

38 Mediante su primera cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el derecho a ser oído en todo procedimiento, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115 y, en particular, de su artículo 6, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una autoridad nacional no oiga al nacional de un tercer país específicamente en relación con una decisión de retorno cuando, tras haber declarado el carácter irregular de su estancia en el territorio nacional al término de un procedimiento en el que se le haya dado audiencia, pretenda adoptar respecto de él una decisión de retorno, tanto si ésta es consecutiva a la denegación de un permiso de residencia como si no.

39 Con carácter preliminar debe recordarse que, según su segundo considerando, la Directiva 2008/115 pretende establecer una política eficaz de expulsión y repatriación, basada en normas comunes, para que las personas afectadas sean retornadas humanamente y respetando plenamente sus derechos fundamentales y su dignidad. Como resulta tanto de su título como de su artículo 1, la Directiva 2008/115 establece a este fin «normas y procedimientos comunes» que deben ser aplicados por cada Estado miembro para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (véanse las sentencias El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, apartados 31 y 32; Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, apartado 42, y Pham, C-474/13, EU:C:2014:2096, apartado 20).

40 En su capítulo III, titulado «Garantías procedimentales», la Directiva 2008/115 regula las condiciones de forma que deben cumplir las decisiones de retorno, y, en su caso, las decisiones de prohibición de entrada y las decisiones de expulsión, que, en particular, deben dictarse por escrito y ser motivadas, y obliga a los Estados miembros a establecer vías de recurso efectivas contra esas decisiones (véase, en lo que respecta a las decisiones de expulsión, la sentencia G. y R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, apartado 29).

41 No obstante, es preciso observar que, si bien los autores de la Directiva 2008/115 quisieron enmarcar así de forma detallada las garantías concedidas a los nacionales de terceros países interesados en lo que atañe a las decisiones de retorno, la decisiones por las que se prohíbe la entrada y las decisiones de expulsión, en cambio no precisaron si y en qué condiciones debía asegurarse el respeto del derecho de esos nacionales a ser oídos ni las consecuencias que habrían de derivarse de la vulneración de ese derecho (véase, en este sentido, la sentencia G. y R., EU:C:2013:533, apartado 31).

42 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el respeto del derecho de defensa constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión del que forma parte integrante el derecho a ser oído en todo procedimiento (sentencias Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, apartados 33 y 36; M., C-277/11, EU:C:2012:744, apartados 81 y 82, y Kamino International Logistics y Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 y C-130/13, EU:C:2014:2041, apartado 28).

43 El derecho a ser oído en todo procedimiento está consagrado hoy no sólo en los artículos 47 y 48 de la Carta, que garantizan el respeto del derecho de defensa y del derecho a un proceso equitativo en el marco de cualquier procedimiento jurisdiccional, sino también en el artículo 41 de la misma, que garantiza el derecho a una buena administración. El apartado 2 de dicho artículo 41 establece que este derecho a una buena administración incluye, en particular, el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente (sentencias M., EU:C:2012:744, apartados 82 y 83, y Kamino International Logistics y Datema Hellmann Worldwide Logistics, EU:C:2014:2041, apartado 29).

44 Tal y como recordó el Tribunal de Justica en el apartado 67 de la sentencia YS y otros (C-141/12 y C-372/12, EU:C:2014:2081), del tenor del artículo 41 de la Carta resulta con claridad que va dirigido, no a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión (véase, en este sentido la sentencia Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, apartado 28). Por tanto, el solicitante de un documento de residencia no puede obtener del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta un derecho a ser oído en todo procedimiento relativo a su solicitud.

45 Sin embargo, tal derecho forma parte del respeto del derecho de defensa, principio general del Derecho de la Unión.

46 El derecho a ser oído garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses (véase, en particular, la sentencia M., EU:C:2012:744, apartado 87 y la jurisprudencia citada).

47 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la regla según la cual debe darse la ocasión, al destinatario de una decisión lesiva, de formular sus observaciones antes de que se adopte ésta tiene como finalidad que la autoridad competente pueda tener en cuenta eficazmente la totalidad de los elementos pertinentes. A fin de garantizar una protección efectiva de la persona afectada, tiene, en particular, por objeto que ésta pueda corregir un error o invocar elementos relativos a su situación personal que militen en el sentido de que se adopte la decisión, de que no se adopte o de que tenga un contenido u otro (véase, en este sentido, la sentencia Sopropé, EU:C:2008:746, apartado 49).

48 Dicho derecho exige igualmente que la Administración preste toda la atención necesaria a las observaciones formuladas de este modo por el interesado, examinando minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trate y motivando su decisión detalladamente (véanse las sentencias Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, apartado 14, y Sopropé, EU:C:2008:746, apartado 50). Por tanto, la obligación de motivar una decisión de modo suficientemente específico y concreto para que el interesado pueda comprender las razones de la denegación que se opone a su solicitud constituye el corolario del principio del respeto del derecho de defensa (sentencia M., EU:C:2012:744, apartado 88).

49 De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el respeto del derecho a ser oído se impone incluso cuando la normativa aplicable no establezca expresamente tal formalidad (véanse las sentencias Sopropé, EU:C:2008:746, apartado 38; M., EU:C:2012:744, apartado 86, y G. y R., EU:C:2013:533, apartado 32).

50 La obligación de respetar el derecho de defensa de los destinatarios de decisiones que afectan de manera considerable a sus intereses recae así, en principio, sobre las administraciones de los Estados miembros cuando adoptan decisiones que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (sentencia G. y R., EU:C:2013:533, apartado 35).

51 Cuando, como ocurre en el litigio principal, el Derecho de la Unión no regula las condiciones conforme a las que debe garantizarse el respeto del derecho de defensa de los nacionales de terceros países en situación irregular ni las consecuencias de la vulneración de ese derecho, la regulación de dichas condiciones y de dichas consecuencias corresponde al Derecho nacional, siempre que las reglas adoptadas en ese sentido sean equivalentes a las que protegen a los particulares en situaciones de Derecho nacional comparables (principio de equivalencia) y no hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (véanse en este sentido, en particular, las sentencias Sopropé, EU:C:2008:746, apartado 38; Iaia y otros, C-452/09, EU:C:2011:323, apartado 16, y G. y R., EU:C:2013:533, apartado 35).

52 Estas exigencias de equivalencia y de efectividad expresan la obligación general a cargo de los Estados miembros de garantizar la tutela judicial de los derechos de defensa que los justiciables deducen del Derecho de la Unión, en particular por cuanto se refiere a la definición de la regulación procesal (véase, en este sentido, la sentencia Alassini y otros, C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, apartado 49).

53 Sin embargo, según jurisprudencia del Tribunal de Justicia igualmente reiterada, los derechos fundamentales, como el respeto del derecho de defensa, no constituyen prerrogativas absolutas, sino que pueden ser objeto de restricciones, siempre y cuando éstas respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la medida en cuestión y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (sentencias Alassini y otros, EU:C:2010:146, apartado 63; G. y R., EU:C:2013:533, apartado 33, y Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, apartado 84).

54 Además, la existencia de una violación del derecho de defensa debe apreciarse en función de las circunstancias específicas de cada asunto (véase, en este sentido, la sentencia Solvay/Comisión, C-110/10 P, EU:C:2011:687, apartado 63), y, en particular, de la naturaleza del acto de que se trate, del contexto en que se adoptó y de las normas jurídicas que regulan la materia correspondiente (véanse las sentencias Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 102 y la jurisprudencia citada, y G. y R., EU:C:2013:533, apartado 34).

55 Por tanto, en el contexto conjunto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el respeto del derecho de defensa y del sistema de la Directiva 2008/115 los Estados miembros deben determinar las condiciones conforme a las que ha de asegurarse el respeto del derecho a ser oídos de los nacionales de terceros países en situación irregular, por una parte, y regular las consecuencias de la vulneración de ese derecho, por otra parte (véase, en este sentido, la sentencia G. y R., EU:C:2013:533, apartado 37).

56 En el litigio principal, ni la Directiva 2008/115 ni la normativa nacional aplicable establecen un procedimiento específico para garantizar a los nacionales de terceros países en situación irregular el derecho a ser oídos antes de la adopción de una decisión de retorno.

57 No obstante, en lo que concierne al sistema de la Directiva 2008/115, que rige las decisiones de retorno controvertidas en el litigio principal, procede señalar que, comprobada la irregularidad de la situación, las autoridades nacionales competentes deben, en virtud del artículo 6, apartado 1, de la referida Directiva y sin perjuicio de las excepciones establecidas en su artículo 6, apartados 2 a 5, adoptar una decisión de retorno (véanse, en este sentido, las sentencias El Dridi, EU:C:2011:268, apartado 35, y Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, apartado 31).

58 Además, el artículo 6, apartado 6, de la Directiva 2008/115 permite a los Estados miembros adoptar una decisión sobre la finalización de la situación regular, unida a una decisión de retorno. Por otro lado, la definición del concepto de «decisión de retorno» que figura en el artículo 3, apartado 4, de esta Directiva asocia la declaración de la situación irregular con la obligación de retorno.

59 Por consiguiente, y sin perjuicio de las excepciones establecidas en el artículo 6, apartados 2 a 5, de la referida Directiva, la adopción de una decisión de retorno es consecuencia obligada de la decisión que establece el carácter irregular de la situación del interesado.

60 Así pues, habida cuenta de que en virtud de la Directiva 2008/115 la decisión de retorno está estrechamente relacionada con la comprobación del carácter irregular de la situación, el derecho a ser oído no puede interpretarse en el sentido de que, cuando la autoridad nacional competente pretenda adoptar simultáneamente una decisión en la que declare la irregularidad de la situación y una decisión de retorno, dicha autoridad haya de oír necesariamente al interesado de manera que le permita hacer valer su punto de vista específicamente respecto de esta última decisión, siempre que éste haya tenido la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista en relación con la irregularidad de su situación y los motivos que puedan justificar, en virtud del Derecho nacional, que dicha autoridad no adopte una decisión de retorno.

61 No obstante, en lo que respecta al procedimiento administrativo que ha de seguirse, con arreglo al sexto considerando de la Directiva 2008/115, procede que los Estados miembros se aseguren de que la finalización de la situación irregular de nacionales de terceros países se lleve a cabo mediante un procedimiento justo y transparente (sentencia Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, apartado 40).

62 Por consiguiente, de la obligación de adoptar respecto de los nacionales de terceros países que se hallen en situación irregular en su territorio una decisión de retorno al término de un procedimiento justo y transparente establecida por el artículo 6, apartado 1, de esta Directiva, resulta que, en el marco de la autonomía procesal de que disponen, los Estados miembros deben, por una parte, establecer explícitamente en su Derecho nacional la obligación de abandonar el territorio en caso de situación irregular y, por otra parte, garantizar que se oiga debidamente al interesado en el marco del procedimiento relativo a su solicitud de residencia o, en su caso, sobre la irregularidad de su situación.

63 En lo que respecta, por un lado, a la exigencia de establecer en el Derecho nacional la obligación de abandonar el territorio en caso de situación irregular, procede señalar que el artículo L. 511-1, I, 3º, del Ceseda dispone explícitamente que la autoridad francesa competente podrá obligar a abandonar el territorio francés a un extranjero que no sea nacional de un Estado miembro de la Unión, de otro Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de la Confederación Suiza, y que no sea miembro de la familia de un nacional de dichos Estados cuando se haya denegado al extranjero la expedición o la renovación de un permiso de residencia, o cuando se le hubiese retirado un permiso previamente expedido.

64 Además, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que el artículo L. 742-7 del Ceseda precisa que el extranjero al que se haya denegado definitivamente el reconocimiento de la condición de refugiado o el beneficio de la protección subsidiaria, y que no pueda ser autorizado por ningún otro título a permanecer en el territorio, deberá abandonar el territorio francés, so pena de que se adopte contra él la medida de expulsión.

65 En consecuencia, el Derecho nacional establece explícitamente la obligación de abandonar el territorio en caso de hallarse en situación irregular.

66 Por otro lado, en lo que atañe al respeto del derecho a ser oído en relación con la solicitud de residencia, y en su caso, sobre la irregularidad de la situación en el contexto de la adopción de las decisiones de retorno controvertidas en el litigio principal, procede señalar que, mediante la primera decisión de retorno controvertida en el litigio principal, a saber, la adoptada el 26 de octubre de 2012,

es decir, menos de dos meses después de que se notificara a la Sra. Mukarubega la resolución de la CNDA, confirmatoria de la del OFPRA, de denegarle el estatuto de refugiado, las autoridades francesas se negaron a reconocer a la Sra. Mukarubega un derecho de residencia en calidad de refugiada, obligándola, al mismo tiempo, a abandonar el territorio francés.

67 En el presente asunto, es preciso señalar que la primera decisión de retorno se tomó una vez finalizado el procedimiento de examen del derecho de residencia de la Sra. Mukarubega en calidad de refugiada, procedimiento en el que ésta pudo exponer de manera exhaustiva el conjunto de los motivos de su solicitud de asilo, y después de haberse agotado todas las vías de recurso previstas en Derecho nacional contra la desestimación de dicha solicitud.

68 Además, la Sra. Mukarubega no niega haber sido oída en relación con su solicitud de asilo, tanto por el OFPRA, por una parte, como por la CNDA, por otra, de una manera adecuada y efectiva, y en unas condiciones que le permitieron exponer el conjunto de los motivos de su solicitud. Lo que la Sra. Mukarubega reprocha concretamente a las autoridades nacionales competentes es no haberla oído en relación con la evolución de su situación personal entre la fecha de su solicitud de asilo y la fecha en que fue adoptada la primera decisión de retorno, es decir, durante un período de 33 meses.

69 Pues bien, procede señalar que esta alegación no es pertinente, dado que la Sra. Mukarubega fue oída una segunda vez por la CNDA en relación con su solicitud de asilo el 17 de julio de 2012, es decir, seis semanas antes de la resolución de esta última de denegarle el asilo y poco más de tres meses antes de la primera decisión de retorno.

70 Así pues, la Sra. Mukarubega pudo presentar de manera adecuada y efectiva sus observaciones sobre la irregularidad de su situación. Por consiguiente, la obligación de oír específicamente a la interesada en relación con la decisión de retorno antes de la adopción de la referida decisión prolongaría inútilmente el procedimiento administrativo, sin aumentar la protección jurídica de la interesada.

71 A este respecto, tal y como observó el Abogado General en el punto 72 de sus conclusiones, procede señalar que el derecho a ser oído antes de que se adopte una decisión de retorno no puede instrumentalizarse con la finalidad de que se reabra de manera indefinida el procedimiento administrativo y ello, con el fin de preservar el equilibro entre el derecho fundamental del interesado a ser oído antes de que se adopte en su contra una decisión y la obligación de los Estados miembros de luchar contra la inmigración ilegal.

72 De cuanto antecede resulta que, en tales circunstancias, la primera decisión de retorno adoptada respecto de la Sra. Mukarubega a raíz del procedimiento que llevó a denegarle el estatuto de refugiada y a declarar el carácter irregular de su situación, es la continuación lógica y necesaria de dicho procedimiento con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115 y fue adoptada de conformidad con el derecho a ser oído.

73 En lo que concierne a la adopción de la segunda decisión de retorno respecto de la Sra. Mukarubega el 5 de marzo de 2013, de los autos obrantes en poder del Tribunal de Justicia se desprende que, antes de adoptar esta decisión, la Sra. Mukarubega fue detenida sobre la base del artículo 62-2 del code de procédure pénale por uso fraudulento de un documento administrativo.

74 El 4 de marzo de 2013, entre las 15.30 y las 16.20, se tomó declaración a la Sra. Mukarubega. Del acta de la declaración de la Sra. Mukarubega se desprende que ésta se manifestó, entre otros extremos, sobre su derecho de residencia en Francia. Fue interrogada acerca de si aceptaba regresar a su país de origen y si deseaba permanecer en Francia.

75 Tal y como señaló el Abogado General en el punto 90 de sus conclusiones, aunque la declaración tuvo lugar principalmente en forma de preguntas y respuestas, la Sra. Mukarubega fue requerida, al hilo de la misma, a añadir las observaciones que considerara pertinentes.

76 El acta muestra con claridad que la Sra. Mukarubega sabía perfectamente que no tenía ningún derecho de residencia legal en Francia, pese a los numerosos trámites que, a tal fin, había llevado a cabo, y que conocía las consecuencias de su situación irregular. La Sra. Mukarubega explicó que, debido a que se hallaba en situación irregular y que no podía ni trabajar ni permanecer en Francia, había conseguido un pasaporte belga falso con la intención de desplazarse a Canadá.

77 En sus observaciones escritas, el Gobierno francés indica que, durante su detención, la Sra. Mukarubega «fue interrogada por los servicios de policía, entre otros extremos, acerca de su situación en relación con su derecho de residencia», que «además, indicó que había intentado abandonar el territorio francés para desplazarse a Canadá sirviéndose de un pasaporte obtenido fraudulentamente en Bélgica», que «no aportó ningún elemento en relación con los motivos de su presencia en el territorio francés que pudiera justificar un eventual derecho de residencia en Francia» y que, «en particular, no declaró que tuviera la intención de presentar una nueva solicitud de protección internacional».

78 El Gobierno francés añade que en el marco de la detención que precedió a la segunda decisión de retorno, la Sra. Mukarubega no alegó hallarse en una situación excepcional que permitiera regularizar su estancia en Francia.

79 De ello se infiere que la Sra. Mukarubega tuvo la posibilidad de ser oída tomando en consideración otras cuestiones más allá «[d]el mero hecho de la situación irregular», en el sentido del sexto considerando de la Directiva 2008/115.

80 Habida cuenta de la variedad de formas en que tuvo lugar la declaración tomada a la Sra. Mukarubega, y siempre que se hayan respetado las garantías establecidas por la legislación y la jurisprudencia francesas, el hecho de que esta declaración haya durado cincuenta minutos no permite, en sí mismo, considerar que haya sido insuficiente.

81 Dado que la segunda decisión de retorno fue adoptada poco después de haber oído a la Sra. Mukarubega en relación con la irregularidad de su situación y que esta pudo presentar de manera adecuada y efectiva sus observaciones al respecto, de las consideraciones recogidas en el apartado 70 de la presente sentencia resulta que las autoridades nacionales adoptaron la segunda decisión de retorno de conformidad con el derecho a ser oído.

82 Por lo tanto, procede responder a la primera cuestión prejudicial que, en circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, el derecho a ser oído en todo procedimiento, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115 y, en particular, de su artículo 6, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una autoridad nacional no oiga al nacional de un tercer país específicamente en relación con una decisión de retorno cuando, tras haber declarado el carácter irregular de su estancia en el territorio nacional al término de un procedimiento en que su derecho a ser oído haya sido plenamente respetado, pretenda adoptar respecto de él una decisión de retorno, tanto si ésta es consecutiva a la denegación de un permiso de residencia como si no.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

83 Mediante su segunda cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el derecho de un nacional de un tercer país en situación irregular de iniciar, con arreglo al Derecho nacional, un procedimiento contencioso con efectos suspensivos ante un órgano jurisdiccional nacional, permite a las autoridades administrativas nacionales no darle audiencia antes de adoptar un acto lesivo para él, en este caso, una decisión de retorno.

84 Esta cuestión ha sido planteada para el caso de que se considere que, en circunstancias como las del asunto principal, no se ha respetado el derecho a ser oído. Teniendo en cuenta la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede responder a la segunda.

Costas

85 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

En circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, el derecho a ser oído en todo procedimiento, tal y como se aplica en el marco de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y, en particular, de su artículo 6, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una autoridad nacional no oiga al nacional de un tercer país específicamente en relación con una decisión de retorno cuando, tras haber declarado el carácter irregular de su estancia en el territorio nacional al término de un procedimiento en que su derecho a ser oído haya sido plenamente respetado, pretenda adoptar respecto de él una decisión de retorno, tanto si ésta es consecutiva a la denegación de un permiso de residencia como si no.

Firmas