Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

27 septembrie 2012*

„Cereri de azil — Directiva 2003/9/CE — Standarde minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre — Regulamentul (CE) nr. 343/2003 — Obligația de a garanta solicitanților de azil beneficiul condițiilor minime de primire pe durata procedurii de preluare sau reprimire de către statul membru responsabil — Determinarea statului membru care are obligația de a-și asuma sarcina financiară a beneficiului condițiilor minime”

În cauza C-179/11,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Conseil d'État (Franța), prin decizia din 7 aprilie 2011, primită de Curte la 18 aprilie 2011, în procedura

Cimade,

Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)

împotriva

Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, președinte de cameră, doamna A. Prechal, domnii K. Schiemann, L. Bay Larsen (raportor) și E. Jarašiūnas,

avocat general: doamna E. Sharpston,

grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 8 martie 2012,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Cimade, de P. Peugeot, președinte al acesteia, și de P. Spinosi, avocat;

— pentru Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), de P. Peugeot și de C. Pouly, avocat;

— pentru guvernul francez, de G. de Bergues și de J.-S. Pilczer, precum și de B. Beaupère-Manokha, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: franceza.

— pentru guvernul ceh, de M. Smolek și de J. Vláčil, în calitate de agenți;

— pentru guvernul elen, de M. Michelogiannaki și de L. Kotroni, în calitate de agenți;

— pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de C. Gerardis, avvocato dello Stato;

— pentru guvernul polonez, de M. Szpunar, în calitate de agent;

— pentru guvernul elvețian, de J. de Watteville, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de M. Condou-Durande, în calitate de agent,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 15 mai 2012,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea Directivei 2003/9/CE a Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre (JO L 31, p. 18, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 48) și în special a domeniului de aplicare al acesteia.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Cimade și Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), pe de o parte, și Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, pe de altă parte, cu privire la legalitatea unei circulare interministeriale din 3 noiembrie 2009 referitoare la alocația temporară de subzistență (denumită în continuare „circulara din 3 noiembrie 2009").

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2003/9

3 Considerentele (5), (7) și (8) ale Directivei 2003/9 au următorul cuprins:

„(5) Prezenta directivă respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute în special de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [(denumită în continuare «carta»)]. Prezenta directivă urmărește, în special, garantarea respectării depline a demnității umane și promovarea aplicării articolelor 1 și 18 din [carta] menționată anterior.

[...]

(7) Este necesară adoptarea unor standarde minime pentru primirea solicitanților de azil care să fie suficiente, în principiu, pentru a le garanta un nivel de trai demn și condiții de viață comparabile în toate statele membre.

(8) Armonizarea condițiilor de primire a solicitanților de azil ar trebui să contribuie la limitarea mișcărilor secundare ale solicitanților de azil, influențate de diversitatea condițiilor de primire."

4 Articolul 1 din directiva menționată prevede că aceasta „are ca obiectiv stabilirea unor standarde minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre”.

5 Articolul 2 din aceeași directivă, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive:

[...]

(b) «cerere de azil» înseamnă o cerere prezentată de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid, care poate fi interpretată ca o cerere de protecție internațională de către un stat membru, în temeiul Convenției de la Geneva [din 28 iulie 1951 privind statutul refugiaților (denumită în continuare «Convenția de la Geneva»)]. Oricare cerere de protecție internațională este prezumată a fi o cerere de azil, cu excepția cazului în care resortisantul unei țări terțe sau apatridul solicită în mod explicit o altă formă de protecție, care poate face obiectul unei cereri separate;

(c) «solicitant» sau «solicitant de azil» înseamnă un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a făcut o cerere de azil, cu privire la care nu s-a pronunțat încă o hotărâre definitivă;

[...]

(i) «condiții de primire» înseamnă ansamblul măsurilor luate de statele membre în favoarea solicitanților de azil, în conformitate cu prezenta directivă;

(j) «condiții materiale de primire» înseamnă condițiile de primire incluzând cazarea, hrana și îmbrăcămintea, furnizate în natură sau sub formă de alocații financiare sau tichete, precum și o alocație zilnică;

[...]”

6 Cu titlul „Domeniul de aplicare”, articolul 3 din Directiva 2003/9 prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă se aplică tuturor resortisanților țărilor terțe și apatrizilor care depun o cerere de azil la frontiera sau pe teritoriul unui stat membru, cât timp aceștia sunt autorizați să rămână pe teritoriul respectiv în calitate de solicitanți de azil, precum și membrilor familiilor acestora, în cazul în care sunt incluși în cererea de azil respectivă, în conformitate cu legislația internă.”

7 Cu titlul „Normele generale privind condițiile materiale de primire și îngrijirile medicale”, articolul 13 din Directiva 2003/9 prevede la alineatul (1):

„Statele membre se asigură că solicitanții de azil au acces la condițiile materiale de primire din momentul prezentării cererii lor de azil.”

8 Articolul 16 din aceeași directivă, intitulat „Limitarea sau retragerea beneficiului condițiilor de primire”, are următorul cuprins:

„(1) Statele membre pot limita sau retrage beneficiul condițiilor de primire în următoarele cazuri:

(a) atunci când un solicitant de azil:

— părăsește locul de reședință stabilit de autoritatea competentă, fără să o fi informat pe aceasta sau, în cazul în care este necesar, fără să fi obținut permisiunea acesteia, sau

— nu-și respectă obligația de a se prezenta autorităților, nu răspunde solicitărilor de a furniza informații sau nu participă la întâlnirile personale în legătură cu procedura de azil, într-un termen rezonabil stabilit de dreptul intern, sau

— a făcut deja o altă cerere în același stat membru.

Atunci când solicitantul este găsit sau se prezintă de bună voie autorităților competente, se ia o decizie motivată în mod corespunzător, fondată pe motivele dispariției acestuia, în ceea ce privește restabilirea beneficiului acordării anumitor sau tuturor condițiilor de primire;

(b) atunci când un solicitant de azil a ascuns faptul că dispune de resurse financiare și, prin urmare, a beneficiat în mod necorespunzător de condițiile materiale de primire.

[...]

(2) Statele membre pot refuza condițiile de primire în cazurile în care un solicitant de azil nu a putut demonstra că cererea de azil a fost depusă în cel mai rezonabil timp posibil de la data sosirii sale în statul membru în cauză.

[...]

(5) Statele membre se asigură că nu sunt limitate sau retrase condițiile materiale de primire înainte de adoptarea unei decizii negative."

Regulamentul (CE) nr. 343/2003

9 Articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe (JO L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 56) prevede:

„Prezentul regulament stabilește criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-un stat membru de către un resortisant al unei țări terțe."

10 Articolul 2 din același regulament cuprinde definiții ale noțiunilor „cerere de azil" și „solicitant" sau „solicitant de azil", al căror conținut este, în esență, identic cu cel al acelorași noțiuni care sunt prevăzute în Directiva 2003/9. Articolul 2 definește în plus următorii termeni:

„(e) «examinarea cererii de azil» înseamnă orice măsură de examinare, decizie sau hotărâre pronunțată cu privire la cererea de azil de către o autoritate competentă în conformitate cu dreptul intern, cu excepția procedurilor de determinare a statului membru responsabil în conformitate cu prezentul regulament;

[...]

(j) «permis de ședere» înseamnă orice autorizație eliberată de autoritățile statelor membre care autorizează un resortisant al unei țări terțe să stea pe teritoriul lor, inclusiv documentele care materializează autorizația de a rămâne pe teritoriu în cadrul unui regim de protecție temporară sau până ce încetează circumstanțele care împiedică ducerea la îndeplinire a unei măsuri de îndepărtare, cu excepția vizelor și a autorizațiilor de ședere eliberate în perioada necesară pentru determinarea statului membru responsabil, astfel cum este stabilit prin prezentul regulament, sau în timpul examinării unei cereri de azil sau a unei cereri de permis de ședere;

[...]”

11 Articolul 3 din Regulamentul nr. 343/2003, care este prevăzut în capitolul II din acesta, intitulat „Principii generale”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre examinează cererea de azil prezentată de un resortisant al unei țări terțe oricăruia dintre ele, la frontieră sau pe teritoriul statului membru în cauză. Cererea este examinată de un singur stat membru, și anume acela pe care criteriile stabilite de capitolul III îl desemnează responsabil.”

12 Potrivit articolului 4 din regulamentul menționat, care face parte de asemenea din capitolul II din acesta:

„(1) Procesul de determinare a statului membru responsabil în temeiul prezentului regulament începe imediat ce cererea de azil este prezentată pentru prima oară într-un stat membru.

(2) O cerere de azil se prezumă că a fost prezentată odată ce un formular depus de solicitantul de azil sau un proces-verbal întocmit de autorități a ajuns la autoritățile competente ale statului membru în cauză. Atunci când o cerere nu este făcută în scris, perioada dintre declarația de intenție și întocmirea procesului-verbal ar trebui să fie cât mai scurtă cu putință.

[...]

(4) Atunci când cererea de azil este prezentată autorităților competente ale unui stat membru de către un solicitant care se află pe teritoriul altui stat membru, determinarea statului membru responsabil se face de către statul membru pe al cărui teritoriu se află solicitantul de azil. Acest din urmă stat membru este informat, fără întârziere, de către statul membru care a primit cererea și apoi, în sensul prezentului regulament, este considerat statul membru în care s-a prezentat cererea de azil.

Solicitantul este informat în scris despre acest transfer și despre data la care acesta a avut loc.

(5) Un solicitant de azil care se află în alt stat membru și acolo prezintă o cerere de azil după retragerea cererii sale în timpul procedurii de determinare a statului membru responsabil este reprimit, în condițiile prevăzute la articolul 20, de către statul membru în care s-a prezentat cererea de azil, în vederea finalizării procedurii de determinare a statului membru responsabil de examinarea cererii de azil.

Această obligație încetează în cazul în care solicitantul de azil a părăsit între timp teritoriile statelor membre pentru o perioadă de cel puțin trei luni sau a obținut un permis de ședere din partea unui stat membru.”

13 Capitolul V din Regulamentul nr. 343/2003 prevede norme detaliate privind preluarea și reprimirea solicitantului de azil. Articolul 16 din acest regulament prevede:

„(1) Statul membru responsabil de examinarea cererii de azil în conformitate cu prezentul regulament este obligat să:

(a) preia, în conformitate cu dispozițiile prevăzute la articolele 17-19, un solicitant de azil care a prezentat o cerere într-un stat membru diferit;

(b) finalizeze examinarea cererii de azil;

(c) reprimească, în condițiile prevăzute la articolul 20, un solicitant a cărui cerere se află în curs de examinare și care se află pe teritoriul altui stat membru fără permisiune;

(d) reprimească, în condițiile prevăzute la articolul 20, un solicitant care și-a retras cererea aflată în curs de examinare și care a prezentat o cerere în alt stat membru;

(e) reprimească, în condițiile prevăzute la articolul 20, un resortisant al unei țări terțe a cărui cerere a respins-o și care se află pe teritoriul altui stat membru fără permisiune.

(2) Atunci când un stat membru eliberează un permis de ședere unui solicitant, obligațiile specificate la alineatul (1) sunt transferate acelui stat membru.

(3) Obligațiile specificate la alineatul (1) încetează atunci când resortisantul țării terțe a părăsit teritoriul statelor membre pentru o perioadă de cel puțin trei luni, cu excepția cazului în care resortisantul țării terțe este titularul unui permis de ședere valabil eliberat de statul membru responsabil.

(4) Obligațiile specificate la alineatul (1) literele (d) și (e) încetează de asemenea de îndată ce statul membru responsabil de examinarea cererii adoptă și a pus în aplicare în mod efectiv, ca urmare a retragerii sau respingerii cererii, dispozițiile necesare ca resortisantul țării terțe să se poată deplasa în țara sa de origine sau în altă țară spre care poate călători în mod legal."

14 Articolul 17 din regulamentul menționat prevede procedurile care trebuie aplicate pentru a solicita unui alt stat membru să preia solicitantul de azil. Alineatele (1) și (2) ale acestui articol au următorul cuprins:

„(1) Atunci când un stat membru în care s-a prezentat o cerere de azil consideră că alt stat membru este responsabil de examinarea cererii, acesta poate, pe cât de repede posibil și în orice caz în trei luni de la data la care a fost prezentată cererea în sensul articolului 4 alineatul (2), sesiza celălalt stat membru să preia solicitantul.

Atunci când cererea de preluare a unui solicitant nu este făcută în termenul de trei luni, responsabilitatea pentru examinarea cererii de azil aparține statului membru în care s-a prezentat cererea.

(2) Statul membru solicitant poate cere un răspuns urgent în cazurile în care cererea de azil s-a prezentat ca urmare a refuzării permisiunii de a intra sau de a rămâne, a unei arestări pentru ședere ilegală sau ca urmare a comunicării sau executării unei hotărâri de îndepărtare și/sau atunci când solicitantul de azil este ținut în detenție.

Cererea menționează motivele care justifică un răspuns urgent și perioada în care este așteptat un răspuns. Această perioadă este de cel puțin o săptămână."

15 Potrivit articolului 18 din același regulament:

„(1) Statul membru solicitat face cercetările necesare și hotărăște asupra cererii de preluare a solicitantului de azil în termen de două luni de la data la care cererea a fost primită.

[...]

(6) Atunci când statul membru solicitant a invocat urgența, în conformitate cu dispozițiile articolului 17 alineatul (2), statul membru solicitat depune toate eforturile pentru a se conforma termenului cerut.

În cazuri excepționale, când se poate demonstra că examinarea cererii de preluare a unui solicitant este complexă, statul membru solicitat poate răspunde după termenul cerut, dar în orice caz în termen de o lună. În astfel de situații, statul membru solicitat trebuie să comunice decizia sa de amânare a răspunsului statului membru solicitant în termenul cerut inițial.

(7) Absența răspunsului la expirarea termenului de două luni menționat la alineatul (1) și a termenului de o lună menționat la alineatul (6) echivalează cu acceptarea cererii și determină obligația de a prelua persoana în cauză, inclusiv o bună organizare a sosirii acesteia."

16 Articolul 19 din Regulamentul nr. 343/2003, care prevede termene pentru realizarea transferului solicitantului de azil, are următorul cuprins:

„(1) Atunci când statul membru solicitat acceptă să preia solicitantul, statul membru în care s-a prezentat cererea de azil notifică solicitantului de azil decizia de a nu examina cererea, precum și obligația de a-l transfera către statul membru responsabil.

(2) Decizia menționată la alineatul (1) stabilește motivele pe care este întemeiată. Aceasta conține detalii privind termenul de realizare a transferului și, dacă este necesar, conține informații referitoare la locul și data la care solicitantul trebuie să se prezinte, în cazul în care acesta se deplasează către statul membru responsabil prin mijloace proprii. Această decizie poate face obiectul unei căi de atac sau al unei revizuiri. Această cale de atac sau revizuire nu are efect suspensiv asupra executării transferului, cu excepția cazului în care instanțele judecătorești sau organele competente hotărăsc aceasta, de la caz la caz, dacă legislația internă o permite.

(3) Transferul solicitantului din statul membru în care s-a prezentat cererea de azil către statul membru responsabil se face în conformitate cu dreptul intern al primului stat membru, după consultări între cele două state membre în cauză, cât de repede posibil și în cel mult șase luni de la acceptarea cererii de a prelua solicitantul sau de la decizia privind calea de atac sau revizuirea atunci când acestea au efect suspensiv.

[...]

(4) Atunci când transferul nu se efectuează în termenul de șase luni, responsabilitatea aparține statului membru în care s-a prezentat prima dată cererea. Acest termen poate fi prelungit până la maximum un an în cazul în care transferul nu a putut fi efectuat datorită reținerii în închisoare a solicitantului de azil sau până la 18 luni în cazul în care solicitantul de azil se sustrage procedurii.

[...]"

17 Modalitățile de reprimire a solicitantului de azil sunt prevăzute la articolul 20 din regulamentul menționat, care stabilește informațiile pe care trebuie să le cuprindă cererea în vederea reprimirii solicitantului de azil, condițiile în care trebuie formulat răspunsul la aceasta, termenul de răspuns și modalitățile potrivit cărora trebuie să aibă loc transferul solicitantului de azil.

Directiva 2005/85/CE

18 Considerentul (29) al Directivei 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (JO L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242) are următorul cuprins:

„Prezenta directivă nu se aplică procedurilor reglementate de Regulamentul [...] nr. 343/2003 [...]"

19 Articolul 2 din directiva menționată definește noțiunile „cerere de azil” și „solicitant” sau „solicitant de azil”, al căror conținut corespunde, în esență, cu cel al acelorași noțiuni prevăzute în Directiva 2003/9 și în Regulamentul nr. 343/2003. Acest articol 2 litera (k) definește în plus următorii termeni:

„«a rămâne în statul membru» înseamnă a rămâne pe teritoriul statului membru în care a fost depusă sau este examinată cererea de azil, inclusiv la frontieră sau în zonele de tranzit ale statelor membre.”

20 În capitolul II din Directiva 2005/85, intitulat „Principii fundamentale și garanții”, articolul 7 din aceasta, intitulat „Dreptul de a rămâne în statul membru în timpul examinării cererii”, prevede la alineatul (1):

„Solicitanților li se permite să rămână în statul membru, numai în scopul procedurii, până la adoptarea unei hotărâri de către autoritatea decizională în conformitate cu procedurile în primă instanță prevăzute la capitolul III. Prezentul drept de a rămâne în statul membru nu constituie un drept de a primi permis de ședere.”

21 Articolul 35 din aceeași directivă prevede:

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

(2) Cu toate acestea, în cazul inexistenței procedurilor prezentate la alineatul (1), statele membre pot menține, sub rezerva dispozițiilor prezentului articol și în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative în vigoare la 1 decembrie 2005, proceduri care fac derogare de la principiile și garanțiile fundamentale prezentate la capitolul II, în scopul adoptării unei hotărâri la frontieră sau în zonele de tranzit cu privire la posibilitatea intrării pe teritoriul lor a solicitanților de azil sosiți care au depus o cerere de azil în aceste locuri.

(3) Procedurile menționate la alineatul (2) prevăd, în special, că respectivele persoane:

(a) pot rămâne la frontieră sau în zonele de tranzit ale statului membru, fără a aduce atingere articolului 7;

[...]”

Regulamentul (CE) nr. 1560/2003

22 Regulamentul (CE) nr. 1560/2003 al Comisiei din 2 septembrie 2003 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 343/2003 (JO L 222, p. 3, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 140) prevede la articolul 8, intitulat „Cooperarea în vederea transferului”:

„(1) Este obligația statului membru responsabil să permită ca transferul solicitantului de azil să aibă loc cât de repede posibil și să asigure că nu există obstacole în realizarea acestui transfer. Statul membru respectiv determină, după caz, locul de pe propriul teritoriu unde va fi transferat solicitantul de azil sau predat autorităților competente, luând în considerare limitările geografice și modalitățile de transport disponibile pentru statul membru care execută transferul. Nu se poate în niciun caz impune condiția ca escorta să însoțească solicitantul de azil dincolo de punctul de sosire al mijloacelor de transport internațional folosite sau ca statul membru care execută transferul să suporte costurile de transport dincolo de acest punct.

(2) Statul membru care organizează transferul determină modalitatea de transport a solicitantului de azil și escorta acestuia și hotărăște, prin consultare cu statul membru responsabil, ora sosirii și, după caz, detaliile predării solicitantului autorităților competente. Statul membru responsabil poate solicita un termen de preaviz de trei zile lucrătoare."

Decizia nr. 573/2007/CE

23 Considerentul (13) al Deciziei nr. 573/2007/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 mai 2007 de instituire a Fondului european pentru refugiați pentru perioada 2008-2013, ca parte a Programului general „Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii", precum și de abrogare a Deciziei 2004/904/CE a Consiliului (JO L 144, p. 1) are următorul cuprins:

„Prezenta decizie este concepută să facă parte dintr-un cadru coerent, care cuprinde de asemenea Decizia nr. 574/2007/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 mai 2007 de instituire a Fondului pentru frontierele externe pentru perioada 2007-2013, ca parte a Programului general «Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii», Decizia nr. 575/2007/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 mai 2007 de instituire a Fondului european de returnare pentru perioada 2008-2013, ca parte a Programului general «Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii», și Decizia 2007/[...]/CE a Consiliului din [...] de instituire a Fondului european de integrare a resortisanților țărilor terțe pentru perioada 2007-2013, ca parte a Programului general «Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii», al cărui scop îl reprezintă abordarea problemei distribuirii echitabile a responsabilităților între statele membre în ceea ce privește obligațiile financiare generate de introducerea unui sistem de gestionare integrată a frontierelor externe ale Uniunii Europene și de punerea în aplicare a politicilor comune în domeniul azilului și al imigrației, dezvoltate în conformitate cu titlul IV al părții a treia din [T]ratatul [CE]."

24 Articolul 2 din Decizia nr. 573/2007, intitulat „Obiectivul general al fondului", prevede:

„(1) Obiectivul general al fondului este sprijinirea și încurajarea eforturilor depuse de statele membre de a admite refugiații și persoanele deplasate în teritoriu și de a face față efectelor acestei admiteri, ținând seama de legislația comunitară în domeniu, printr-o cofinanțare a acțiunilor prevăzute de prezenta decizie.

(2) Fondul contribuie la finanțarea asistenței tehnice la inițiativa statelor membre sau a Comisiei."

25 Articolul 3 din decizia menționată, intitulat „Acțiuni eligibile din statele membre", prevede la alineatul (1):

„Fondul sprijină acțiunile din statele membre privind unul sau mai multe dintre următoarele domenii:

(a) condițiile de primire și procedurile de azil;

[...]"

Dreptul francez

Codul privind intrarea și șederea străinilor și dreptul de azil

26 Conform articolului L.723-1 din Codul privind intrarea și șederea străinilor și dreptul de azil (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, denumit în continuare „Ceseda"):

„Office [français de protection des refugiés et apatrides (Oficiul Francez pentru Protecția Refugiaților și a Apatrizilor, denumit în continuare «OFPRA»)] decide în privința cererilor de azil cu care este sesizat. Cu toate acestea, OFPRA nu este competent să examineze o cerere prezentată de o persoană căreia i-a fost respinsă cererea de ședere pentru motivul prevăzut la articolul L.741-4.

[...]"

27 Articolul L.741-4 din codul menționat prevede:

„Sub rezerva respectării dispozițiilor articolului 33 din [Convenția de la Geneva], admiterea în Franța a unui străin care solicită să beneficieze de azil nu poate fi refuzată decât dacă:

1° Examinarea cererii de azil intră în competența altui stat în temeiul dispozițiilor [Regulamentului nr. 343/2003] sau al angajamentelor încheiate cu alte state, identice cu cele prevăzute de respectivul regulament;

[...]"

28 Articolul L.742-1 din Ceseda prevede:

„În cazul în care un solicitant de azil este autorizat să locuiască în Franța în temeiul dispozițiilor capitolului 1 din prezentul titlu, străinul care solicită să beneficieze de azil trebuie să primească un document de ședere provizoriu care îi dă posibilitatea să prezinte o cerere de azil la [OFPRA]. OFPRA nu poate fi sesizat decât după predarea acestui document solicitantului. Ulterior depunerii cererii sale de azil, se acordă solicitantului un nou document de ședere provizoriu. Acest document este reînnoit până când oficiul emite o decizie cu privire la cerere, iar dacă este formulată o acțiune în fața Cour nationale du droit d'asile, până când instanța se pronunță."

Codul asistenței sociale și al familiei

29 Articolul L.348-1 din Codul asistenței sociale și al familiei (code de l'action sociale et des familles) prevede că „la cerere, străinii care au unul dintre documentele de ședere menționate la articolul L.742-1 din [Ceseda] beneficiază de asistență socială în vederea primirii în centrele de primire a solicitanților de azil".

Codul muncii

30 Articolul L.5423-8 din Codul muncii (code du travail) prevede:

„Sub rezerva dispozițiilor articolului L.5423-9, pot beneficia de o alocație temporară de subzistență [denumită în continuare «ATS»]:

1° Resortisanții străini care dețin un permis de ședere sau o confirmare a depunerii cererii pentru permisul de ședere în care se menționează că aceștia au solicitat azil în Franța și care au prezentat o cerere prin care se solicită beneficiul statutului de refugiat, dacă îndeplinesc condițiile de vârstă și de resurse;

[...]”

31 Conform articolului L.5423-9 din codul menționat:

„Nu pot beneficia de [ATS]:

1° Solicitanții de azil care, în urma unei decizii de refuz rămase definitivă, prezintă o cerere de reexaminare la [OFPRA], cu excepția cazurilor umanitare semnalate de [OFPRA] în condițiile prevăzute de lege;

[...]”

32 Articolul L.5423-11 din același cod are următorul cuprins:

„[ATS] se plătește lunar la scadență persoanelor a căror cerere de azil nu a făcut obiectul unei decizii definitive.

Plata alocației încetează la sfârșitul lunii care urmează notificării deciziei definitive privind această cerere.”

Circulara din 3 noiembrie 2009

33 Circulara din 3 noiembrie 2009, care privește beneficiarii ATS, prevede în prima parte, printre altele:

„I. Solicitanții de azil

În conformitate cu [Directiva 2003/9], ATS este un venit de întreținere plătit solicitanților de azil pe întreaga durată a procedurii de examinare a cererii lor, atunci când îndeplinesc condițiile de mai jos.

I.1. Condițiile de acordare a ATS

Sub rezerva excepțiilor prevăzute la punctul I.2 și a îndeplinirii unei condiții de resurse, poate beneficia de ATS resortisantul străin care:

— a împlinit vârsta de 18 ani;

— a depus o cerere de azil la OFPRA și deține o scrisoare a oficiului prin care este informat cu privire la înregistrarea cererii sale;

— a cărui cerere de azil nu a făcut încă obiectul unei decizii definitive a OFPRA sau a CNDA [Cour nationale du droit d’asile];

— deține un permis de ședere sau o confirmare a depunerii cererii pentru permisul de ședere în care se menționează că acesta a solicitat azil în Franța; această condiție nu este aplicabilă în cazul resortisanților țărilor considerate țări de origine sigure [...] și ai țărilor cu privire la care se aplică articolul 1 C 5 din Convenția de la Geneva, pentru care scrisoarea de înregistrare emisă de OFPRA este suficientă.

[...]

I.2. Cauzele de excludere de la beneficiul ATS

[...]

I.2.2.
Alte cauze de excludere [...]

[...]

Solicitanții de azil nu pot beneficia de ATS în cazul în care șederea le-a fost refuzată în conformitate cu dispozițiile prevăzute la punctele 1°, 3° și 4° ale articolului L.741-4 din Ceseda. Este vorba despre:

1) persoanele a căror cerere de azil intră în competența altui stat european în temeiul dispozițiilor [Regulamentului nr. 343/2003] denumit «Dublin II»;

[...]"

Acțiunea principală și întrebările preliminare

34 La 26 ianuarie 2010, CIMADE și GISTI au sesizat Conseil d'État (Consiliul de Stat) cu o cerere având ca obiect anularea circularei din 3 noiembrie 2009. Acestea susțin că circulara respectivă este contrară obiectivelor Directivei 2003/9 în sensul că îi exclude de la beneficiul ATS pe solicitanții de azil atunci când, în temeiul Regulamentului nr. 343/2003, Republica Franceză solicită unui alt stat membru, pe care îl consideră responsabil de examinarea cererii persoanelor interesate, să îi preia sau să îi reprimească.

35 Considerând că răspunsul la acest motiv necesită o interpretare a dispozițiilor relevante de drept al Uniunii, Conseil d'État a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Directiva 2003/9 [...] garantează beneficiul condițiilor minime de primire pe care le prevede în cazul solicitanților pentru care un stat membru sesizat cu o cerere de azil decide, în temeiul [Regulamentului nr. 343/2003], să adreseze o solicitare unui alt stat membru pe care îl consideră responsabil de examinarea acestei cereri, pe durata procedurii de preluare sau de reprimire de către acest alt stat membru?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare:

a) obligația, care revine primului stat membru, de a garanta beneficiul condițiilor minime de primire încetează la data deciziei de acceptare de către statul solicitat, la momentul preluării sau al reprimirii efective a solicitantului de azil sau la [...] oricare altă dată?

b) cărui stat membru îi revine sarcina financiară a asigurării condițiilor minime de primire în această perioadă?"

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

36 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă un stat membru sesizat cu o cerere de azil la frontiera sau pe teritoriul său este obligat să acorde condițiile minime de primire a solicitanților de azil prevăzute de Directiva 2003/9 chiar și în cazul solicitantului de azil pentru care decide, în temeiul Regulamentului nr. 343/2003, să solicite unui alt stat membru să preia sau să reprimească persoana interesată în calitate de stat membru responsabil de examinarea cererii sale de azil.

37 În această privință, trebuie arătat de la bun început că domeniul de aplicare al Directivei 2003/9 este prevăzut la articolul 3, conform căruia aceasta se aplică tuturor resortisanților țărilor terțe și apatrizilor care depun o cerere de azil la frontiera sau pe teritoriul unui stat membru, cât timp aceștia sunt autorizați să rămână pe teritoriul respectiv în calitate de solicitanți de azil.

38 În consecință, prima condiție care trebuie îndeplinită pentru aplicarea Directivei 2003/9 este cea conform căreia cererea de azil trebuie depusă la frontiera sau pe teritoriul unui stat membru. În această privință, articolul 2 litera (b) din această directivă prevede că „«cerere de azil» înseamnă o cerere prezentată de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid, care poate fi interpretată ca o cerere de protecție internațională de către un stat membru, în temeiul Convenției de la Geneva”, și că „[o]ricare cerere de protecție internațională este prezumată a fi o cerere de azil, cu excepția cazului în care resortisantul unei țări terțe sau apatridul solicită în mod explicit o altă formă de protecție, care poate face obiectul unei cereri separate”. Definiția noțiunii de cerere de azil prevăzută la articolul 2 litera (c) din Regulamentul nr. 343/2003 este, în esență, identică cu cea sus-menționată.

39 În ceea ce privește perioada pe parcursul căreia condițiile materiale de primire, incluzând cazarea, hrana și îmbrăcămintea, precum și o alocație zilnică, trebuie acordate solicitanților, articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2003/9 prevede că această perioadă începe atunci când solicitanții de azil prezintă cererea lor de azil.

40 Pe de altă parte, reiese din articolele 2 și 3 din Directiva 2003/9 că aceasta nu prevede decât o categorie de solicitanți de azil care include toți resortisanții țărilor terțe și apatrizii care depun o cerere de azil. Această directivă nu conține nicio dispoziție de natură să lase să se înțeleagă că o cerere de azil nu poate fi considerată depusă decât dacă este prezentată autorităților statului membru responsabil de examinarea acestei cereri.

41 O asemenea interpretare este coroborată și de articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 343/2003, conform căruia procesul de determinare a statului membru responsabil în temeiul prezentului regulament începe imediat ce cererea de azil este prezentată pentru prima oară într-un stat membru. Această dispoziție implică în mod necesar că o cerere de azil este prezentată înainte de inițierea procesului de determinare a statului membru responsabil.

42 Dispozițiile Directivei 2003/9 trebuie interpretate și în lumina economiei generale și a finalității acesteia, precum și, conform considerentului (5) al acestei directive, cu respectarea drepturilor fundamentale și a principiilor recunoscute în special de cartă. Potrivit acestui considerent, directiva urmărește în special garantarea respectării depline a demnității umane și promovarea aplicării articolelor 1 și 18 din cartă.

43 În consecință, aceste cerințe se impun nu numai în privința solicitanților de azil care se află pe teritoriul statului membru responsabil în așteptarea deciziei acestuia din urmă asupra cererii lor de azil, ci și în privința solicitanților de azil în așteptarea determinării statului membru responsabil de examinarea acestei cereri.

44 În această privință, nu se poate susține în mod valabil că standardele minime pentru primirea solicitanților de azil nu s-ar aplica acelora dintre ei care ar face obiectul procedurii de determinare a statului membru responsabil pentru motivul că această procedură ar fi rapidă. Astfel, reiese de la articolele 17 și 18 din Regulamentul nr. 343/2003 că, în cazul unei proceduri normale, se poate scurge o perioadă de cinci luni între data depunerii cererii de azil și cea la care statul membru solicitat hotărăște asupra cererii de preluare a solicitantului de azil. La această durată se adaugă timpul necesar pentru realizarea transferului, al cărui termen este, potrivit articolului 19 din regulamentul menționat, în mod normal de șase luni de la acceptarea cererii de preluare.

45 În plus, procedura prevăzută de Regulamentul nr. 343/2003 poate conduce, în anumite cazuri, la situația în care solicitantul de azil nu este transferat niciodată în statul membru solicitat, ci rămâne în statul membru în care a depus cererea sa de azil. Termenele prevăzute la articolele 17-20 din acest regulament nu privesc decât situația în care statul membru solicitat acceptă preluarea sau reprimirea sau nu răspunde la cererea statului membru solicitant. În cazul unui răspuns negativ al statului membru solicitat, reglementarea în cauză nu prevede decât o procedură de conciliere pe o bază voluntară. În asemenea situații, ședera temporară a solicitantului de azil pe teritoriul statului membru solicitant se poate prelungi pentru o perioadă foarte lungă. Excluderea de la beneficiul standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil a acelora dintre ei care ar face obiectul procedurii de determinare a statului membru responsabil nu își găsește, în consecință, nicio justificare în durata acestei proceduri.

46 A doua condiție de aplicare a Directivei 2003/9 este cea potrivit căreia solicitanții de azil trebuie să fie autorizați să rămână pe teritoriul statului membru în cauză în calitate de solicitanți de azil. În această privință, guvernul francez nu poate susține în mod util că, întrucât considerentul (29) al Directivei 2005/85 prevede clar că cererile care țin de Regulamentul nr. 343/2003 sunt excluse din domeniul de aplicare al acestei din urmă directive, dreptul conferit unui solicitant de azil de articolul 7 alineatul (1) din aceasta de a rămâne în statul membru în scopul procedurii de examinare nu se poate aplica unui asemenea solicitant atunci când ar face obiectul procedurii de determinare a statului membru responsabil prevăzute de acest regulament.

47 Astfel, potrivit articolului 2 litera (k) din Directiva 2005/85, termenii „a rămâne în statul membru” înseamnă a rămâne nu numai pe teritoriul statului membru în care este examinată cererea de azil, inclusiv la frontieră sau în zonele de tranzit, ci și pe cel al statului membru în care a fost depusă cererea de azil.

48 Trebuie, așadar, să se conchidă că solicitanții de azil sunt autorizați să rămână nu numai pe teritoriul statului membru în care este examinată cererea de azil, ci și pe teritoriul statului membru în care a fost depusă această cerere, după cum prevede articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2003/9.

49 O asemenea interpretare nu poate fi infirmată de considerentul (29) al Directivei 2005/85, care prevede numai că procedurile stabilite de aceasta pentru acordarea și retragerea statutului de refugiat în statele membre se disting de procedurile instituite de Regulamentul nr. 343/2003 pentru determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil.

50 În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare că Directiva 2003/9 trebuie interpretată în sensul că un stat membru sesizat cu o cerere de azil este obligat să acorde condițiile minime de primire a solicitanților de azil prevăzute de Directiva 2003/9 chiar și unui solicitant de azil pentru care decide, în temeiul Regulamentului nr. 343/2003, să solicite unui alt stat membru să preia sau să reprimească acest solicitant în calitate de stat membru responsabil de examinarea cererii sale de azil.

Cu privire la a doua întrebare

51 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle, pe de o parte, în ce moment încetează obligația statului membru sesizat cu o cerere de azil de a acorda condițiile minime de primire prevăzute de Directiva 2003/9 unui solicitant de azil pentru care decide, în temeiul Regulamentului nr. 343/2003, să solicite unui alt stat membru să preia sau să reprimească acest solicitant în calitate de stat membru responsabil de examinarea cererii sale de azil și, pe de altă parte, cărui stat membru îi revine sarcina financiară a asigurării acestor condiții minime.

52 În ceea ce privește durata obligației de acordare a condițiilor minime de primire, trebuie amintit în primul rând că, după cum s-a menționat la punctele 37 și 38 din prezenta hotărâre, domeniul de aplicare al Directivei 2003/9 include orice solicitant de azil dacă el a prezentat o cerere de azil pentru prima oară într-un stat membru.

53 Trebuie arătat în al doilea rând că, conform articolului 2 litera (c) din Directiva 2003/9 și articolului 2 litera (d) din Regulamentul nr. 343/2003, un solicitant sau solicitant de azil este un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a prezentat o cerere de azil cu privire la care nu s-a pronunțat încă o hotărâre definitivă. Solicitantul își păstrează statutul de solicitant de azil în sensul acestei directive atât timp cât nu a fost adoptată o decizie definitivă.

54 În al treilea rând, rezultă din articolele 17-19 din Regulamentul nr. 343/2003 că prin simpla solicitare a unui stat membru în care s-a prezentat o cerere de azil, în vederea obținerii preluării acestui solicitant de un alt stat membru, nu se finalizează examinarea cererii de azil de statul solicitant. Astfel, chiar și în cazurile în care statul membru solicitat acceptă această preluare, nu este mai puțin adevărat că, în conformitate cu acest articol 19 alineatul (4), responsabilitatea pentru examinarea cererii de azil revine statului membru în care s-a prezentat aceasta, dacă transferul nu se efectuează în termenul de șase luni. În plus, astfel cum se menționează la punctul 45 din prezenta hotărâre, în cazul unui răspuns negativ al statului membru solicitat, reglementarea în cauză prevede numai o procedură de conciliere pe o bază voluntară și, în acest caz, nu este exclus ca solicitantul de azil să rămână pe teritoriul statului membru solicitant.

55 Din cele de mai sus trebuie să se conchidă că nici decizia statului membru de a solicita unui alt stat membru pe care îl consideră responsabil de examinarea cererii de azil să preia solicitantul de azil, nici acceptarea acestei cereri de către statul membru solicitat nu constituie o hotărâre definitivă în sensul Directivei 2003/9. În consecință, numai prin transferul efectiv al solicitantului de azil de către statul membru solicitant se finalizează examinarea cererii de azil de către acesta din urmă și încetează responsabilitatea aferentă acordării de condiții minime de primire.

56 De altfel, economia generală și finalitatea Directivei 2003/9, precum și respectarea drepturilor fundamentale, inclusiv cerințele articolului 1 din cartă, conform căruia demnitatea umană trebuie respectată și protejată, se opun, astfel cum s-a menționat la punctele 42-45 din prezenta hotărâre, ca un solicitant de azil să fie privat, chiar și numai pentru o perioadă temporară ulterioară prezentării unei cereri de azil și înainte să fie transferat efectiv în statul membru responsabil, de protecția standardelor minime prevăzute de această directivă.

57 Numai în cazurile enumerate la articolul 16 din Directiva 2003/9 condițiile de primire prevăzute de aceasta pot fi limitate sau retrase în situațiile în care solicitantul de azil nu respectă sistemul de primire stabilit de statul membru în cauză.

58 Rezultă din cele de mai sus că obligația unui stat membru sesizat cu o cerere de azil la frontiera sau pe teritoriul său de a acorda condițiile minime prevăzute de Directiva 2003/9 unui solicitant de azil pentru care decide, în temeiul Regulamentului nr. 343/2003, să solicite unui alt stat membru să preia sau să

reprimească acest solicitant de azil în calitate de stat membru responsabil de examinarea cererii sale de azil încetează numai la transferul efectiv al solicitantului respectiv de către statul membru solicitant.

59 În ceea ce privește problema de a stabili cărui stat membru îi revine sarcina financiară a asigurării acestor condiții minime, trebuie arătat că sarcina financiară aferentă cerințelor care rezultă din necesitatea ca un stat membru să se conformeze dreptului Uniunii revine în mod normal statului membru care are obligația de a răspunde acestor cerințe, și anume, într-o cauză cum este cea din acțiunea principală, statul membru care este obligat să asigure condițiile minime de primire prevăzute de Directiva 2003/9, în conformitate cu ceea ce s-a menționat la punctul anterior, cu excepția cazului în care reglementarea Uniunii prevede altfel. În lipsa dispozițiilor contrare cu privire la acest aspect atât în Directiva 2003/9, cât și în Regulamentul nr. 343/2003, trebuie să se constate că sarcina financiară a asigurării acestor condiții minime revine statului membru care are obligația respectivă.

60 Trebuie arătat și că, din preocuparea de a răspunde necesității unei distribuiri echitabile a responsabilităților între statele membre în ceea ce privește sarcina financiară care rezultă din punerea în aplicare a politicilor comune în domeniul azilului și al imigrației, necesitate care ar putea să intervină în special în cazul fluxurilor migratorii importante, Fondul european pentru refugiați instituit prin Decizia nr. 573/2007 ca parte a Programului general „Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii” prevede că statele membre pot primi asistență financiară pentru a asigura, printre altele, condițiile de primire și aplicarea procedurilor de azil.

61 În consecință, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că obligația statului membru sesizat cu o cerere de azil de a acorda condițiile minime prevăzute de Directiva 2003/9 unui solicitant de azil pentru care decide, în temeiul Regulamentului nr. 343/2003, să solicite unui alt stat membru să preia sau să reprimească acest solicitant în calitate de stat membru responsabil de examinarea cererii sale de azil încetează la transferul efectiv al aceluiași solicitant de către statul membru solicitant, iar sarcina financiară a acordării acestor condiții minime revine acestui din urmă stat membru, care are obligația respectivă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

62 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară:

1) **Directiva 2003/9/CE a Consiliului din 27 ianuarie 2003 de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre trebuie interpretată în sensul că un stat membru sesizat cu o cerere de azil este obligat să acorde condițiile minime de primire a solicitanților de azil prevăzute de Directiva 2003/9 chiar și unui solicitant de azil pentru care decide, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe, să solicite unui alt stat membru să preia sau să reprimească acest solicitant în calitate de stat membru responsabil de examinarea cererii sale de azil.**

2) **Obligația statului membru sesizat cu o cerere de azil de a acorda condițiile minime prevăzute de Directiva 2003/9 unui solicitant de azil pentru care decide, în temeiul Regulamentului nr. 343/2003, să solicite unui alt stat membru să preia sau să reprimească acest solicitant în calitate de stat membru responsabil de examinarea cererii sale de azil**

încetează la transferul efectiv al aceluiași solicitant de către statul membru solicitant, iar sarcina financiară a acordării acestor condiții minime revine acestui din urmă stat membru, care are obligația respectivă.

Semnături