Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 26 aprilie 2012 [1]

Cauza C-277/11

M. M.
împotriva
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Irlanda,
Attorney General

[cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de High Court (Irlanda)]

„Sistemul european comun de azil — Directiva 2004/83/CE — Standarde minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat — Directiva 2005/85/CE — Standarde minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și de retragere a statutului de refugiat — Procedură de examinare a unei cereri de protecție subsidiară ulterior respingerii unei cereri de azil — Garanții procedurale acordate solicitantului — Dreptul de a fi ascultat — Conținutul obligației de cooperare”

1. Prin intermediul întrebării preliminare, High Court (Irlanda) solicită Curții, în esență, să stabilească conținutul dreptului de a fi ascultat în cadrul procedurii de examinare a unei cereri de protecție subsidiară formulate de un resortisant ruandez în temeiul Directivei 2004/83/CE [2]. Această protecție subsidiară privește orice resortisant al unei țări terțe care nu poate fi considerat drept un refugiat, dar în privința căruia există motive serioase și întemeiate de a se crede că, în cazul în care ar fi trimis în țara sa de origine, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămări grave [3].

2. Conform articolului 78 alineatul (2) TFUE, Uniunea Europeană a stabilit criterii comune tuturor statelor membre în ceea ce privește condițiile pe care resortisanții țărilor terțe trebuie să le îndeplinească pentru a beneficia de protecția internațională în temeiul Directivei 2004/83. În cadrul capitolului II din această directivă, consacrat evaluării individuale a unei cereri de protecție internațională, articolul 4 alineatul (1) din aceasta prevede următoarele:

„Statele membre pot considera că este obligația solicitantului să prezinte, de îndată ce este posibil, toate elementele necesare în sprijinul cererii sale de protecție internațională. Statele membre au obligația de a evalua, în cooperare cu solicitantul, elementele relevante ale cererii.”

1 — Limba originală: franceza.

2 — Directiva Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (JO L 304, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52).

3 — A se vedea definiția prevăzută la articolul 2 litera (e) din Directiva 2004/83.

3. În prezenta cauză, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă obligația de cooperare prevăzută de această dispoziție trebuie interpretată în sensul că impune autorității competente pentru examinarea cererii să comunice, anterior adoptării unei decizii nefavorabile și în condițiile în care cererea de azil a fost deja respinsă, elementele pe care intenționează să își întemeieze decizia și să primească, asupra acestui aspect, observațiile solicitantului.

4. Cererea de pronunțare a hotărârii preliminare se înscrie în cadrul unui litigiu între domnul M., un resortisant ruandez membru al etniei tutsi, pe de o parte, și Minister for Justice, Equality and Law Reform, Irlanda și Attorney General, pe de altă parte, cu privire la legalitatea procedurii desfășurate de aceste autorități irlandeze pentru examinarea cererii sale de protecție subsidiară.

5. În urma expirării vizei de studii care îi fusese acordată de autoritățile irlandeze, domnul M. a introdus, la 21 mai 2008, în fața Office of the Refugee Applications Commissionner (Biroul Comisarului pentru Cererile de Azil)[4] o cerere de azil. Ulterior respingerii acesteia, domnul M. a introdus la 31 decembrie 2008 o cerere de protecție subsidiară care a fost respinsă de asemenea la 24 septembrie 2010. Minister for Justice, Equality and Law Reform a considerat că, din cauza unor îndoieli serioase cu privire la credibilitatea afirmațiilor sale, nu era posibil să se demonstreze că ar risca să sufere o vătămare gravă în cazul în care s-ar întoarce în țara de origine, care ar justifica acordarea unei protecții subsidiare.

6. Împotriva acestei ultime decizii, domnul M. a formulat o acțiune în anulare în fața High Court. Acesta consideră că autoritățile naționale competente nu au respectat obligația de cooperare care le revine potrivit articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83, neoferindu-i-se posibilitatea de a-și prezenta observațiile asupra proiectului de decizie privind respingerea cererii sale, care se referea în special la un document despre care cel interesat nu a avut cunoștință în cursul procedurii.

7. În decizia de trimitere, High Court arată că nu este de acord cu interpretarea articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83. În această privință, instanța se referă la hotărârea sa din 24 martie 2011, Ahmed împotriva Minister for Justice, Equality and Law Reform, și la două argumente pe care le-a prezentat în vederea respingerii unei asemenea interpretări. Primul era legat de necesitatea de a evita o multitudine de etape procedurale. Al doilea se referea la interacțiunea considerabilă care a avut deja loc între autoritatea națională competentă și solicitant în cursul examinării cererii de azil. High Court preciza, astfel, că o cerere de protecție subsidiară era formulată nu izolat, ci în urma unei proceduri de examinare a unei cereri de azil în cursul căreia solicitantul fusese deja ascultat de mai multe ori.

8. Cu toate acestea, în decizia de trimitere, High Court arată că, prin hotărârea din 12 iulie 2007, Raad van State (Consiliul de Stat) (Țările de Jos) pare să fi adoptat o altă interpretare a articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83. În scopul evitării oricărei divergențe de interpretare între instanțele statelor membre, High Court a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„În cazul în care o persoană solicită să i se acorde statutul conferit prin protecție subsidiară ulterior respingerii cererii de acordare a statutului de refugiat și se propune respingerea unei astfel de cereri, cerința de cooperare cu solicitantul impusă unui stat membru în temeiul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83[…] obligă autoritățile administrative ale statului membru în cauză să comunice solicitantului rezultatele acestei evaluări înaintea luării deciziei finale, astfel încât să permită solicitantului să analizeze acele aspecte ale deciziei propuse care sugerează un rezultat negativ?”

9. Au fost depuse observații de părțile din acțiunea principală, de guvernele ceh și german, de Irlanda, de guvernele francez, maghiar, olandez și suedez, precum și de Comisia Europeană.

4 — Denumit în continuare „ORAC”.

10. În ședință, reprezentantul domnului M. a solicitat Curții să reformuleze întrebarea adresată astfel încât aceasta să poată, în esență, să aprecieze dacă procedura de examinare în cauză a permis garantarea respectării dreptului la o cale de atac jurisdicțională efectivă, astfel cum acesta este consacrat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [5]. În măsura în care această reformulare depășește cu mult cadrul stabilit de instanța de trimitere și, prin urmare, această problemă nu a fost dezbătută deloc de părți, solicităm Curții să nu o admită.

I – Analiza noastră

11. Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită Curții, în esență, să stabilească dacă obligația de cooperare prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83 trebuie interpretată în sensul că statul membru este obligat să asculte persoana interesată cu privire la evaluarea faptelor și a circumstanțelor pe care le-a constatat, înainte de adoptarea unei decizii de respingere.

12. Implicațiile răspunsului la întrebarea adresată de instanța de trimitere sunt clare.

13. Pe de o parte, este vorba de a stabili conținutul dreptului de a fi ascultat în cadrul unei proceduri de examinare a unei cereri de protecție internațională. În special, problema este dacă obligația de cooperare prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83 impune autorității competente pentru examinarea cererii de protecție subsidiară să comunice, anterior adoptării unei decizii nefavorabile și în condițiile în care cererea de azil a fost deja respinsă, elementele pe care intenționează să își întemeieze decizia și să primească, asupra acestui aspect, observațiile solicitantului.

14. Pe de altă parte, este vorba despre precizarea garanțiilor minime a căror recunoaștere nu poate fi refuzată de autoritățile naționale competente solicitanților protecției internaționale în cadrul procedurii de examinare a cererii lor. Astfel, deși, potrivit considerentului (11) al Directivei 2005/85/CE [6] și jurisprudenței Curții, statele membre dispun de o marjă de apreciere în ceea ce privește organizarea prelucrării cererilor de protecție internațională, acestea din urmă sunt obligate, cu toate acestea, să garanteze respectarea drepturilor și a principiilor procedurale, chiar minimale, prevăzute în cadrul acestei directive [7].

A – *Observații introductive*

15. Înainte de examinarea întrebării, dorim să formulăm două observații.

16. În primul rând, trebuie subliniat de la început că modul de redactare a articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83 nu permite să se creeze în sarcina statelor membre o obligație precum cea susținută de domnul M., și aceasta indiferent de versiunea lingvistică a acestui text.

17. Pentru a răspunde la întrebarea pe care ne-o pune instanța de trimitere, va trebui mai întâi, prin urmare, să amintim conținutul dreptului de a fi ascultat în ordinea juridică a Uniunii, astfel cum a fost definit de Curte în jurisprudența sa, înainte de a stabili conținutul pe care acesta ar trebui să îl aibă în cadrul procedurii de examinare a unei cereri de protecție internațională.

5 — Denumită în continuare „carta”.

6 — Directiva 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).

7 — A se vedea Hotărârea din 28 iulie 2011, Samba Diouf (C-69/10, Rep., p. I-7151), în care Curtea a amintit că statele membre dispun în mai multe privințe de o marjă de apreciere pentru punerea în aplicare a dispozițiilor Directivei 2005/85, ținând seama, bineînțeles, de particularitățile legislației lor naționale (punctul 29).

18. În continuare, va trebui să se examineze modul în care acest drept este concretizat de legiuitorul Uniunii în cadrul Directivelor 2004/83 și 2005/85. Astfel, conținutul obligației de cooperare prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83 trebuie nu numai să fie examinat în raport cu economia și obiectivul acestei dispoziții, ci și să fie apreciat în lumina normelor care reglementează procedura de acordare a protecției internaționale prevăzută în cadrul Directivei 2005/85.

19. Astfel, trebuie subliniat că, atât prin titlul și preambulul acesteia, cât și prin conținutul și finalitatea sa, Directiva 2004/83 nu urmărește să prevadă normele procedurale aplicabile examinării unei cereri de protecție internațională și nici să stabilească garanțiile procedurale care trebuie, în acest sens, să fie acordate solicitantului. Această directivă are ca obiectiv numai fixarea criteriilor comune tuturor statelor membre în ceea ce privește condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe pentru a putea beneficia de o protecție internațională [8] și conținutul acestei protecții.

20. Acesta este cadrul în care Directiva 2004/83 prevede, la articolul 4, lista elementelor de fapt și circumstanțiale pe care statele membre trebuie să le aprecieze pentru evaluarea temeiniciei cererii și enunță, la alineatul (1) al acestui articol, obligația de cooperare al cărei conținut este pus în discuție în prezenta cauză.

21. Or, conținutul acestei cooperări este precizat în cadrul Directivei 2005/85.

22. Adoptată la câteva luni după Directiva 2004/83, Directiva 2005/85 are ca obiectiv să stabilească normele de procedură comune tuturor statelor membre în ceea ce privește acordarea și retragerea statutului de refugiat. În acest cadru, Directiva 2005/85 prevede, în capitolele II și III, drepturile și obligațiile procedurale care se impun solicitantului și statului membru privind evaluarea unei cereri de azil și concretizează cooperarea prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83.

23. Trebuie precizat domeniul de aplicare al Directivei 2005/85.

24. Conform articolului 3 alineatul (1), aceasta se aplică tuturor cererilor de azil depuse pe teritoriul statelor membre.

25. Potrivit articolului 3 alineatul (3), directiva se aplică și în cazul în care un stat membru instituie o procedură unică în cadrul căreia examinează o cerere în lumina celor două forme de protecție internațională, și anume azilul și protecția subsidiară. Astfel, în temeiul acestei dispoziții, „[î]n cazul în care statele membre utilizează sau instituie o procedură prin care cererile de azil sunt examinate atât ca cereri în temeiul Convenției [privind statutul refugiaților [9]], cât și ca cereri pentru alte forme de protecție internațională acordată în situațiile prevăzute la articolul 15 din Directiva 2004/83 [privind protecția subsidiară], acestea aplică prezenta directivă pe tot parcursul procedurii acestora”.

26. Am înțeles că majoritatea statelor membre, chiar cvasitotalitatea acestora, a adoptat acest sistem numit „al ghișeului unic”, sistem încurajat în mod amplu de legiuitorul Uniunii începând cu 2004 [10] și prevăzut în prezent în propunerea modificată a Directivei 2005/85 [11].

8 — A se vedea articolul 1 din directiva menționată.

9 — Această convenție, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954) (denumită în continuare „Convenția de la Geneva”)], a intrat în vigoare la 22 aprilie 1954. Aceasta a fost completată prin Protocolul privind statutul refugiaților din 31 ianuarie 1967, intrat în vigoare la 4 octombrie 1967.

10 — Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European intitulată „Un sistem european comun de azil mai eficace – Procedura unică drept etapă următoare” [COM(2004) 503 final].

11 — Propunere modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind procedurile comune de acordare și retragere a statutului de protecție internațională [COM(2011) 319 final, punctul 3.1.5]. Această propunere prevede o procedură unică și stabilește clar, așadar, că cererile trebuie analizate în lumina celor două forme de protecție internațională prevăzute de Directiva 2004/83, obiectivul fiind de a extinde totalitatea garanțiilor procedurale aplicabile examinării unei cereri de azil la examinarea unei cereri de protecție subsidiară.

27. În schimb, în urma ședinței ar rezulta că, atunci când un stat membru instaurează o procedură administrativă distinctă pentru examinarea unei cereri de protecție subsidiară, acesta nu este obligat, *stricto sensu*, în temeiul articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2005/85, să aplice garanțiile procedurale acordate în cadrul examinării cererii de azil.

28. În al doilea rând, trebuie amintit că Directivele 2004/83 și 2005/85 au fost adoptate în temeiul articolului 63 primul paragraf punctul 1 CE, potrivit căruia Consiliul Uniunii Europene trebuia să adopte măsuri privind azilul pe baza unei aplicări integrale și globale a Convenției de la Geneva. Aceste două directive participă astfel la înființarea unui sistem european comun de azil fondat pe aplicarea integrală și globală a acestei convenții și au drept obiectiv să ajute autoritățile naționale competente să o aplice prin prisma definirii unor noțiuni și criterii comune.

29. Prin urmare și în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții [12], interpretăm dispozițiile în cauză nu numai în lumina economiei generale și a finalității Directivelor 2004/83 și 2005/85, ci și ținând seama de dispozițiile prevăzute în cadrul Convenției de la Geneva [13] și în special de interpretarea reținută în această privință de Înaltul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) [14].

B – *Cu privire la conținutul dreptului de a fi ascultat*

30. Curtea a afirmat importanța dreptului de a fi ascultat și conținutul său foarte larg în ordinea juridică a Uniunii.

31. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, acest drept reprezintă un principiu general al dreptului Uniunii care ține, pe de o parte, de dreptul la o bună administrare, consacrat la articolul 41 din cartă, și, pe de altă parte, de respectarea dreptului la apărare și a dreptului la un proces echitabil garantate la articolele 47 și 48 din cartă [15].

32. Dreptul de a fi ascultat trebuie să fie aplicat în cadrul oricărei proceduri care poate să conducă la o decizie de natură administrativă sau jurisdicțională care afectează în mod negativ interesele unei persoane. Respectarea acestui drept este obligatorie nu numai pentru instituțiile Uniunii, în temeiul articolului 41 alineatul (2) litera (a) din cartă [16], ci și, întrucât reprezintă un principiu general al dreptului Uniunii, pentru administrațiile fiecărui stat membru atunci când adoptă decizii care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, și aceasta chiar și în situația în care reglementarea aplicabilă nu prevede în mod expres o asemenea formalitate [17]. Prin urmare, dreptul de a fi ascultat trebuie să fie aplicat în cadrul procedurii de examinare a unei cereri de protecție internațională desfășurate de o autoritate națională competentă în conformitate cu normele adoptate în cadrul sistemului european comun de azil.

12 — Hotărârea din 9 noiembrie 2010, B și D (C-57/09 și C-101/09, Rep., p. I-10979).

13 — Punctul 78 și jurisprudența citată.

14 — Potrivit articolului 35 alineatul 1 din Convenția de la Geneva, UNHCR are ca sarcină supravegherea aplicării dispozițiilor convențiilor internaționale care asigură protecția refugiaților. Este interesant să se facă trimitere la Ghidul procedurilor și criteriilor care trebuie aplicate pentru stabilirea statutului de refugiat din perspectiva Convenției din 1951 și a Protocolului din 1967 privind statutul refugiaților, editat de UNHCR, ianuarie 1992, disponibil la adresa internet http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html.

15 — A se vedea Hotărârea Curții din 18 decembrie 2008, Sopropé (C-349/07, Rep., p. I-10369, punctele 36-38 și jurisprudența citată), și Hotărârea Curții din 21 decembrie 2011, Franța/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, Rep., p. I-13427, punctul 66), precum și Hotărârea Tribunalului din 21 martie 2012, Fulmen și Mahmoudian/Consiliul (T-439/10 și T-440/10, punctele 71 și 72, precum și jurisprudența citată).

16 — În Hotărârea din 21 decembrie 2011, Cicala (C-482/10, Rep., p. I-14139), Curtea a subliniat în mod expres că, potrivit modului de redactare, articolul 41 alineatul (2) litera (c) din cartă nu se adresează statelor membre, ci numai instituțiilor și organelor Uniunii (punctul 28).

17 — Hotărârea Sopropé, citată anterior (punctul 38).

33. Potrivit unei jurisprudențe constante, dreptul de a fi ascultat garantează oricărei persoane dreptul de a-și prezenta observațiile, scrise sau orale, în ceea ce privește elementele pe care administrația intenționează să își întemeieze o decizie care îi poate cauza un prejudiciu [18]. Acesta impune administrației să permită persoanei interesate să ia cunoștință de aceste elemente în cursul procedurii și să își facă cunoscut în mod util și efectiv punctul de vedere. De asemenea, el implică și ca administrația să ia cunoștință de observațiile persoanei interesate cu toată atenția necesară.

34. Dreptul de a fi ascultat urmărește mai multe obiective.

35. În primul rând, acesta este de folos pentru stabilirea situației de fapt și, așadar, pentru cercetarea din dosar. Observațiile exprimate de persoana interesată și comunicarea tuturor elementelor de natură să aibă efecte asupra înțelesului deciziei administrației trebuie să permită acesteia din urmă să examineze în deplină cunoștință de cauză și exhaustiv totalitatea elementelor de fapt, a circumstanțelor și aspectelor juridice pe care se întemeiază procedura.

36. În al doilea rând, dreptul de a fi ascultat trebuie să permită asigurarea unei protecții efective a persoanei interesate. Aceasta are dreptul de a lua parte la procedura care o privește și, în acest cadru, trebuie să aibă garanția de a putea să se exprime în prealabil asupra tuturor aspectelor importante pe care administrația intenționează să își întemeieze decizia. Dreptul de a fi ascultat trebuie să îi permită corectarea unei erori sau invocarea unor astfel de elemente privind situația sa personală pentru ca decizia să fie adoptată, să nu fie adoptată sau să aibă un anumit conținut [19]. Aceasta contribuie la fundamentarea încrederii pe care cel administrat trebuie să o aibă în administrație.

37. Curtea a recunoscut clar existența dreptului de a fi ascultat în cadrul procedurilor administrative inițiate de persoana interesată pentru a beneficia de un drept precum o scutire de taxe vamale [20] sau un sprijin financiar comunitar [21].

38. Curtea a precizat și conținutul acestui drept în cadrul procedurilor de natură cvasirepresivă în care administrația a inițiat investigații împotriva persoanei interesate ca urmare a unui act considerat reprehensibil și a adoptat sancțiuni economice și financiare în privința sa [22].

39. Astfel, atunci când Comisia sancționează o înțelegere sau un abuz de poziție dominantă, Curtea a admis că dreptul de a fi ascultat implică, la încheierea investigației și anterior adoptării deciziei, comunicarea către persoana interesată a obiecțiunilor reținute împotriva acesteia [23]. Această comunicare a obiecțiunilor constituie un document pregătitor care nu este o anteponunțare a deciziei finale a Comisiei. Totuși, comunicarea prezintă concluziile preliminare ale Comisiei în ceea ce privește existența unei încălcări a normelor de concurență, explicând aprecierile de fapt și de drept pe care le-a efectuat în cadrul investigării cauzei, și deschide etapa contradictorie a procedurii [24].

18 — *Ibidem* (punctul 37 și jurisprudența citată, precum și punctul 50).

19 — *Ibidem* (punctul 49). A se vedea de asemenea Franța/People's Mojahedin Organization of Iran, citată anterior (punctul 65).

20 — A se vedea în special Hotărârea Curții din 21 noiembrie 1991, Technische Universität München (C-269/90, Rec., p. I-5469, punctele 23-25), privind acordarea unei scutiri de taxe vamale pentru importul unui aparat științific, și Hotărârea Tribunalului din 9 noiembrie 1995, France-aviation/Comisia (T-346/94, Rec., p. II-2841, punctul 34), în ceea ce privește aplicarea acestei jurisprudențe procedurilor de rambursare a taxelor vamale.

21 — Hotărârea din 24 octombrie 1996, Comisia/Lisrestal și alții (C-32/95 P, Rec., p. I-5373).

22 — A se vedea, pentru o aplicare în domeniul normelor de concurență, Hotărârea din 3 septembrie 2009, Papierfabrik August Koehler și alții/Comisia (C-322/07 P, C-327/07 P și C-338/07 P, Rep., p. I-7191), precum și, pentru o aplicare în domeniul luptei împotriva terorismului, Hotărârea Franța/People's Mojahedin Organization of Iran, citată anterior (punctele 61-66 și jurisprudența citată).

23 — A se vedea în special concluziile noastre prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Papierfabrik August Koehler și alții/Comisia, citată anterior.

24 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 noiembrie 1987, British American Tobacco și Reynolds/Comisia (142/84 și 156/84, Rec., p. 4487, punctul 70).

40. La fel, cu privire la deciziile prin care Consiliul îngheață fondurile entităților implicate în acte de terorism, Curtea impune, în principiu, ca adoptarea acestor măsuri restrictive să fie precedată de comunicarea către persoana interesată a elementelor reținute în sarcina sa și de posibilitatea conferită acesteia de a fi ascultată [25]. Totuși, acest principiu nu se aplică decât deciziilor subsecvente de înghețare de fonduri. Astfel, în ceea ce privește deciziile inițiale, Curtea a hotărât să instituie limite ale dreptului de a fi ascultat invocând protecția unui interes public superior. Întrucât aceste decizii trebuie să poată beneficia, prin însăși natura lor, de un efect de surpriză și să se aplice imediat, Curtea acordă întâietate eficacității acțiunii administrative limitând comunicarea motivelor persoanei în cauză și deschizând dreptul la audierea acesteia concomitent cu sau imediat după adoptarea deciziei.

41. Deși, în anumite împrejurări speciale, dreptul de a fi ascultat poate fi limitat atunci când există riscul de a se aduce atingere unui interes public superior, acesta reprezintă totuși o normă fundamentală de procedură. Prin urmare și potrivit jurisprudenței, încălcarea acestui drept trebuie sancționată ca atare de instanță și trebuie să ducă la anularea deciziei sau a părții deciziei referitoare la fapte sau obiecțiuni în privința cărora persoana interesată nu a putut să își susțină observațiile [26].

42. Curtea nu a avut ocazia să se pronunțe cu privire la conținutul dreptului de a fi ascultat în cadrul procedurii de examinare a unei cereri de protecție internațională. Cu toate acestea, în opinia noastră, considerațiile pe care Curtea le-a expus în cadrul jurisprudenței amintite se impun cu aceeași forță.

43. Astfel, într-un asemenea tip de procedură caracterizată printr-o situație umană și materială dificilă și în care, în mod evident, se pune problema menținerii drepturilor esențiale ale persoanei interesate, respectarea acestei garanții procedurale are o importanță fundamentală. Nu numai persoana interesată ocupă un loc eminamente central, deoarece inițiază procedura și este singura care poate prezenta concret istoria sa personală și contextul în care aceasta s-a desfășurat, dar și decizia pronunțată va avea o importanță vitală pentru persoana interesată.

44. Examinăm, acum, modul în care legiuitorul Uniunii a pus în aplicare dreptul de a fi ascultat în cadrul Directivelor 2004/83 și 2005/85.

C – *Cu privire la punerea în aplicare a dreptului de a fi ascultat în cadrul procedurii de examinare a unei cereri de protecție internațională*

45. Potrivit considerentului (10) al Directivei 2004/83 și considerentului (8) al Directivei 2005/85, legiuitorul Uniunii s-a angajat să respecte drepturile fundamentale la adoptarea normelor de fond și de procedură legate de acordarea protecției internaționale.

46. În cadrul procedurii de examinare a unei cereri de protecție internațională, legiuitorul Uniunii s-a asigurat că autoritățile naționale competente garantează exercitarea efectivă a drepturilor procedurale recunoscute solicitantului și în special dreptul său de a fi ascultat.

47. În primul rând, constatăm că autoritatea națională competentă este obligată să se achite de misiunea sa prin intermediul unei examinări individuale, obiective și imparțiale a cererii de protecție internațională în conformitate cu articolul 8 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2005/85. În plus, potrivit articolului 23 alineatul (2) primul paragraf din Directiva 2005/85, aceasta trebuie să ia cunoștință de elementele de fapt și de împrejurările pe care se întemeiază cererea de protecție internațională în mod corespunzător și complet.

25 — Hotărârea Franța/People's Mojahedin Organization of Iran, citată anterior (punctele 61 și 62).

26 — A se vedea pentru o aplicare Hotărârile citate anterior Technische Universität München și Papierfabrik August Koehler și alții/Comisia.

48. În al doilea rând, arătăm că, pentru a asigura respectarea dreptului de a fi ascultat în mod efectiv, solicitantul beneficiază de garanțiile procedurale prevăzute, printre altele, la articolele 10 și 13 din Directiva 2005/85. Prin urmare, autoritatea națională competentă trebuie să informeze persoana interesată într-o limbă pe care o înțelege despre procedura de urmat și mijloacele pe care le are de a-și prezenta argumentele. În plus, aceasta trebuie să îi permită să beneficieze de un interpret și să îi garanteze o examinare minuțioasă și atentă a cererii sale, însărcinând să conducă interviul o persoană care să aibă competența de a lua în considerare situația personală sau generală în care se înscrie cererea. În sfârșit, autoritatea națională competentă trebuie să asigure confidențialitatea interviului, care trebuie să permită efectiv solicitantului o stare de încredere pentru a-l determina să expună clar cazul său și să își exprime complet opiniile și sentimentele.

49. În al treilea rând, constatăm că, anterior luării unei decizii, solicitantul este ascultat în cadrul unei sau mai multor întâlniri în cursul cărora el poate să prezinte toate elementele de fapt și circumstanțele pe care își întemeiază cererea.

50. Mai întâi, solicitantul este ascultat cu ocazia unei întâlniri al cărei temei este prevăzut la articolul 12 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2005/85[27].

51. În opinia noastră, această întâlnire concretizează obligația de cooperare prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83, al cărui conținut este pus sub semnul întrebării în prezenta cauză.

52. Conform articolului 12 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2005/85, respectiva întâlnire trebuie să permită autorității naționale competente să ajute solicitantul „la completarea cererii și la furnizarea informațiilor esențiale cu privire la cerere, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2004/83”. Aceste informații înseamnă nu numai „[cele] ale solicitantului” și toate documentele de care acesta dispune „privind vârsta sa, trecutul său, inclusiv cel al rudelor [sale] […], identitatea, cetățenia sau cetățeniile, țara sau țările, precum și localitatea sau localitățile în care a avut reședința anterioară, cererile anterioare de azil, itinerarul, documentele de identitate și de călătorie”, ci și motivele care justifică cererea de protecție internațională.

53. Această primă întâlnire se înscrie, așadar, în cadrul prevăzut la articolul 4 din Directiva 2004/83 și, prin urmare, trebuie văzută prin prisma principiilor stabilite de legiuitorul Uniunii la acest articol.

54. Articolul menționat prevede normele pe care autoritățile naționale competente trebuie să le aplice în ceea ce privește comunicarea și evaluarea elementelor de fapt și a împrejurărilor care însoțesc cererea de protecție internațională.

55. În ceea ce privește cererea de azil, obiectivul este de a stabili în conformitate cu articolul 2 litera (c) din Directiva 2004/83 și pe baza unor informații foarte concrete dacă temerea individului de a fi persecutat odată întors în țara sa de origine este întemeiată în mod obiectiv. Cu privire la o cerere de protecție subsidiară, scopul este de a aprecia, în lumina articolului 2 litera (e) din această directivă, dacă există motive serioase și întemeiate de a se crede că, în cazul în care persoana interesată ar fi trimisă în țara sa de origine, ea ar fi supusă unui risc real de a suferi vătămări grave.

56. Conform articolului 4 alineatul (1) din directiva menționată, sarcina probei revine solicitantului unei protecții internaționale. Acesta este obligat, astfel, să prezinte toate elementele necesare în sprijinul cererii sale[28], ceea ce are un deplin sens, deoarece, *a priori*, numai solicitantul poate să invoce situația în care se află și să aducă probele aferente în acest sens.

27 — Procedura prevăzută la articolul 14 din Directiva 2005/85 este aplicabilă acestei întâlniri, conform alineatului (4) al acestuia.

28 — A se vedea de asemenea în această privință articolul 10 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2005/85.

57. Cu toate acestea, legiuitorul Uniunii a temperat acest principiu, adăugând că „[s]tatele membre au obligația de a evalua, în cooperare cu solicitantul, elementele relevante ale cererii”. În consecință, numai în această etapă a procedurii legiuitorul Uniunii are în vedere instaurarea cooperării al cărei conținut este pus în discuție în prezenta cauză.

58. Cooperarea trebuie înțeleasă, așadar, ca fiind limitată la prezentarea faptelor relevante și la comunicarea elementelor necesare aprecierii temeiniciei cererii.

59. Utilizarea noțiunii de cooperare presupune, în plus, o colaborare între ambele părți în vederea unui obiectiv comun.

60. În cadrul lucrărilor pregătitoare ale Directivei 2004/83, se punea problema ca Comisia să instituie o obligație „partajată” între solicitant și statul membru care examinează cererea, în ceea ce privește verificarea și evaluarea tuturor faptelor pertinente [29].

61. În cadrul comentariilor exprimate de UNHCR, era vorba să se instaureze o „responsabilitate comună între solicitant și examinator” în ceea ce privește sarcina stabilirii și evaluării elementelor necesare aprecierii cererii [30].

62. Această îndatorire de cooperare reprezintă o obligație pentru solicitantul de azil, în conformitate cu articolul 11 din Directiva 2005/85.

63. Astfel, el este cel care inițiază procedura pentru a beneficia de un drept. De asemenea, numai el poate să prezinte concret istoria personală și contextul în care aceasta s-a desfășurat și poate oferi primele informații utile. Această cooperare se exprimă prin diverse obligații printre care se numără, între altele, obligația individului de fi prezent personal, la o dată exactă, aceea de a remite documentele și obiectele care sunt în posesia sa și care sunt de interes pentru examinarea cererii și aceea de a accepta înregistrarea declarațiilor sale.

64. Obligația de cooperare revine și statului membru. Aceasta se explică, în opinia noastră, din perspectiva dificultăților cu care solicitantul protecției internaționale se poate confrunta în stabilirea probelor.

65. Pe de o parte, este puțin probabil ca solicitantul să fie întotdeauna în măsură să determine dacă cererea sa corespunde criteriilor prevăzute în Convenția de la Geneva sau în Directiva 2004/83, ca el să aibă cunoștință de alte instrumente în domeniul drepturilor omului pe care se fondează alte forme de protecție internațională sau ca el să poată depune, de la început, probele cele mai adecvate pentru examinarea cererii sale.

66. Pe de altă parte, este indispensabil să se țină seama nu numai de lipsurile materiale, ci și de cele psihologice care pot caracteriza situația solicitantului de azil. După cum amintește UNHCR, întrucât fuge din țara sa de origine, acesta poate sosi cu minimul necesar, nu are niciun act de identitate și, prin urmare, se poate afla în situația de a nu fi în măsură să își susțină declarațiile cu înscrisuri. În plus, solicitantul se poate afla într-o stare reală de tulburare psihologică și poate avea suspiciuni față de autoritatea publică, ținând seama de experiența sa din țara de origine, și se poate teme să vorbească liber și să prezinte pe deplin și în mod complet toate elementele situației sale [31].

29 — A se vedea comentariile Comisiei privind articolul 7 litera (a) care figurează în Propunerea de directivă a Consiliului din 12 septembrie 2001 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate [COM(2001) 510 final].

30 — A se vedea comentariile adnotate ale UNHCR în ceea ce privește Directiva 2004/83, referitoare la articolul 4 alineatul (1) din aceasta.

31 — A se vedea comentariile adnotate ale UNHCR privind Directiva 2004/83, referitoare la articolul 4 din aceasta și punctele 195-205 din Ghidul procedurilor și criteriilor care trebuie aplicate pentru stabilirea statutului de refugiat din perspectiva Convenției din 1951 și a Protocolului din 1967 privind statutul refugiaților, menționat la nota de subsol 14.

67. În aceste condiții, cooperarea prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83 trebuie să permită, în funcție de împrejurările fiecărei cauze, evaluarea și strângerea elementelor celor mai pertinente în scopul evaluării cererii de protecție internațională și colectarea, împreună cu solicitantul și datorită resurselor de care dispune autoritatea națională competentă, tuturor informațiilor necesare pentru aprecierea credibilității solicitantului și a temeiniciei cererii sale.

68. În această etapă a analizei noastre, putem conchide chiar de acum că, prin stabilirea unei obligații de cooperare la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83, legiuitorul Uniunii nu a avut în vedere să impună statului membru să comunice, anterior adoptării unei decizii nefavorabile, elementele pe care intenționează să întemeieze o asemenea decizie și să primească observațiile solicitantului asupra acestui aspect. Această cooperare și întâlnirea în care aceasta se poate concretiza nu au drept obiectiv decât să ajute solicitantul să își completeze cererea și să strângă elementele considerate necesare în acest scop.

69. În continuare, trebuie subliniat că solicitantul are de asemenea dreptul de a fi ascultat în cadrul unui interviu personal prevăzut la articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2005/85.

70. În temeiul articolului 13 alineatul (3) din aceeași directivă, acest interviu trebuie să permită persoanei interesate să prezinte toate motivele cererii sale. Prin urmare, acesta nu este destinat să comunice persoanei interesate evaluarea pe care a efectuat-o autoritatea națională competentă și să primească observațiile solicitantului anterior adoptării deciziei.

71. În sfârșit, trebuie subliniat că solicitantului i s-au comunicat raporturile întocmite în urma fiecărei întâlniri.

72. Astfel, în temeiul articolului 14 din Directiva 2005/85, se întocmește un raport scris cu privire la interviuri, care trebuie comunicat persoanei interesate „în timp util” sau cât mai curând pentru a-i permite să pregătească și să introducă o cale de atac în termenul stabilit. Acest raport trebuie să conțină „cel puțin” informațiile esențiale despre cerere. În plus, statul membru poate solicita persoanei interesate să aprobe conținutul acestuia, aspectele asupra cărora nu este de acord putând fi consemnate, dacă este cazul, în dosarul personal. Solicitantul are posibilitatea, așadar, de a corecta anumite elemente anterior adoptării deciziei sau ulterior acesteia în cadrul unei căi de atac jurisdicționale.

73. În urma acestei analize a normelor de fond și de procedură care reglementează examinarea unei cereri de protecție internațională, trebuie să se constate că legiuitorul Uniunii nu a avut în vedere, indiferent dacă în cadrul cooperării prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83 sau cu ocazia interviurilor personale și a comunicărilor prealabile luării deciziei, să oblige statele membre să comunice persoanei interesate proiectul de decizie avut în vedere și să primească punctul său de vedere, atunci când intenționează să pronunțe o decizie nefavorabilă.

74. În cazul în care o asemenea obligație nu poate fi dedusă, așadar, din dispozițiile prevăzute de Directivele 2004/83 și 2005/85, aceasta poate rezulta din jurisprudența Curții referitoare la conținutul dreptului de a fi ascultat?

75. Considerăm că răspunsul este negativ.

76. Am văzut, este adevărat, că, în cadrul procedurilor de natură cvasirepresivă, precum cea în care Comisia sancționează o înțelegere sau un abuz de poziție dominantă, Curtea a admis că dreptul de fi ascultat implică, anterior adoptării deciziei, comunicarea către persoana interesată a obiecțiunilor reținute împotriva sa. Această comunicare prezintă concluziile preliminare ale Comisiei în ceea ce privește existența unei încălcări a normelor de concurență, explicând aprecierile de fapt și de drept pe

care le-a efectuat în cadrul investigării cauzei [32].

77. În acest context, dreptul de a fi ascultat permite în mod efectiv persoanei interesate să ia cunoștință, înainte de adoptarea deciziei, de modul în care autoritatea își propune să aprecieze din punct de vedere juridic faptele invocate și să se exprime, dacă este cazul, cu privire la motivarea sa juridică.

78. Or, suntem în cadrul unor proceduri cu o natură cvasipenală în care Comisia a inițiat investigații împotriva întreprinderii ca urmare a unui act considerat reprehensibil. Comunicarea privind obiecțiunile este asimilabilă, în consecință, cu un „act de acuzare" formulat la încheierea investigației desfășurate de Comisie. Aceasta deschide etapa contradictorie a procedurii, în care întreprinderea este în măsură, așadar, să depună observații scrise și să fie ascultată în cadrul unei audieri asupra faptelor care îi sunt reproșate, a elementelor de probă pe care aceste fapte se întemeiază, precum și a calificării respectivelor fapte.

79. În acest cadru, dreptul de a fi ascultat se interpretează ca un veritabil drept la apărare, care permite întreprinderii să respingă obiecțiunile formulate împotriva acesteia înainte de aplicarea unei sancțiuni sau a unei penalități de către Comisie.

80. Or, în cadrul unei proceduri precum cea în cauză în acțiunea principală, care este ea însăși inițiată de persoana interesată pentru a beneficia de un drept, aceasta a putut deja să invoce observațiile în ceea ce privește elementele care trebuie luate în considerare.

81. După cum a amintit Curtea în Hotărârile citate anterior Sopropé și France/People's Mojahedin Organization of Iran, norma potrivit căreia destinatarul unei decizii cauzatoare de prejudiciu trebuie să poată invoca observațiile sale înainte ca aceasta să fie adoptată are drept scop ca autoritatea în cauză să fie în măsură să ia în considerare în mod util toate elementele pertinente. Pentru a asigura o protecție efectivă a respectivului destinatar, aceasta are ca obiect, printre altele, ca persoana respectivă să poată să corecteze o eroare sau să invoce anumite elemente privind situația sa personală pentru ca decizia să fie adoptată, să nu fie adoptată sau să aibă un anumit conținut.

82. Or, trebuie să se constate că, ținând seama de cadrul normativ descris mai sus, legiuitorul Uniunii s-a asigurat ca, anterior adoptării unei decizii, dreptul de a fi ascultat al solicitantului să fie garantat în acești termeni.

83. Deși primele elemente pe care se întemeiază o cerere de protecție internațională sunt, mai întâi, furnizate pe baza unui formular sau a unui chestionar standard, solicitantul poate, în continuare, să facă cunoscută existența faptelor și a împrejurărilor cu care se confruntă în țara sa de origine cu ocazia etapei de investigare a cererii. În acest context, cooperarea prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83 permite solicitantului să evalueze elementele cele mai relevante și să colecteze, împreună cu autoritatea națională competentă, toate informațiile necesare susținerii cererii sale. În ceea ce privește interviul sau interviurile personale prevăzute la articolul 12 din Directiva 2005/85, acestea reprezintă o nouă ocazie pentru solicitant de a discuta cu persoana cea mai calificată pentru a lua în considerare situația sa personală. Solicitantul poate expune toate motivele cererii sale, precum și toate elementele noi pe care nu le-a inclus în argumentația sa și poate da explicații. Pentru autoritatea națională competentă, acest interviu permite examinarea foarte concretă a pertinenței tuturor acestor elemente în vederea aprecierii personalității individuale, precum și a credibilității declarațiilor sale și clarificarea, dacă este cazul, a anumitor contradicții.

32 — A se vedea notele de subsol 23 și 24.

84. În plus, nu trebuie uitat să se menționeze că, potrivit articolului 9 din Directiva 2005/85, autoritatea națională competentă este obligată să motiveze în fapt și în drept decizia privind respingerea cererii de azil. Pe de altă parte, în temeiul articolului 39 din această directivă, statele membre trebuie să garanteze dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă. Prin urmare, legalitatea deciziei finale adoptate și în special motivele care au determinat autoritatea competentă să respingă cererea de azil drept nefondată pot face obiectul unei examinări aprofundate din partea instanței naționale, în cadrul unei căi de atac formulate împotriva deciziei de respingere a respectivei cereri [33].

85. În sfârșit, trebuie amintit că procedurile prevăzute în cadrul Directivelor 2004/83 și 2005/85 reprezintă standarde minime. Conform articolului 3 din Directiva 2004/83 și articolului 5 din Directiva 2005/85, statele membre pot adopta sau menține standarde mai favorabile în ceea ce privește condițiile de fond și procedurile de acordare și de retragere a unei protecții internaționale, în măsura în care aceste norme sunt compatibile cu directivele menționate. Prin urmare, statele membre sunt libere să consolideze garanțiile fundamentale acordate solicitantului în cadrul examinării cererii sale. În observațiile sale, guvernul olandez arată astfel că, în Țările de Jos, ministrul competent este obligat să informeze solicitantul, în scris și motivat, despre intenția sa de a respinge cererea de protecție internațională în vederea primirii de observații scrise și, dacă este cazul, a rectificării eventualelor vicii care afectează decizia.

86. Ținând seama de aceste elemente, considerăm, prin urmare, că obligația de cooperare prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83 coroborată cu normele și garanțiile procedurale prevăzute în cadrul Directivei 2005/85 trebuie interpretată în sensul că autoritatea competentă pentru examinarea cererii nu este obligată să comunice, anterior adoptării unei decizii nefavorabile, elementele pe care intenționează să își întemeieze decizia și să primească, asupra acestui aspect, observațiile solicitantului.

87. Această interpretare se impune în cadrul examinării unei cereri de azil.

88. Ea se impune în același mod, conform articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2005/85, atunci când statul membru a stabilit o procedură unică în cadrul căreia examinează cererea în lumina celor două forme de protecție internațională, la cererea persoanei interesate sau din oficiu, autoritatea națională competentă examinând automat, în consecință, motivele privind protecția subsidiară, atunci când condițiile de obținere a statutului de refugiat nu sunt îndeplinite. Astfel, am văzut că, în această ipoteză, aceasta trebuie să respecte normele și garanțiile procedurale prevăzute de Directiva 2005/85 pe parcursul întregii proceduri.

89. În schimb, atunci când statul membru examinează cererea de protecție subsidiară în cadrul unei proceduri distincte, acesta nu este obligat, luând în considerare domeniul de aplicare al Directivei 2005/85, să acorde garanțiile procedurale prevăzute pentru examinarea unei cereri de azil. Cu toate acestea, el rămâne obligat, pe de o parte, să coopereze cu solicitantul, în cadrul prevăzut la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83, și, pe de altă parte, să garanteze dreptul de a fi ascultat, în măsura în care acesta reprezintă, astfel cum am precizat, un principiu general al dreptului Uniunii.

90. Prin urmare și ținând seama de expunerile de mai sus, atunci când, ulterior respingerii unei cereri de azil, este formulată o cerere de protecție subsidiară în cadrul unei noi proceduri, în opinia noastră, autoritatea națională competentă nu este obligată să comunice proiectul său de decizie, cu condiția totuși ca aceasta să fi permis persoanei interesate să poată invoca toate argumentele și să prezinte toate înscrisurile de natură să demonstreze că îndeplinește condițiile speciale ale protecției subsidiare, prevăzută la articolul 15 din Directiva 2004/83.

33 — A se vedea în acest sens Hotărârea Samba Diouf, citată anterior (punctul 56).

91. Ținând seama de toate aceste elemente, propunem Curții să declare că obligația de cooperare prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83 coroborată cu normele și garanțiile procedurale prevăzute în cadrul Directivei 2005/85 trebuie interpretată în sensul că, atunci când o autoritate națională competentă intenționează să respingă o cerere de protecție subsidiară formulată ulterior respingerii unei cereri de azil, aceasta nu este obligată să comunice, anterior adoptării deciziei sale, elementele pe care are în vedere să își întemeieze decizia și să primească observațiile solicitantului asupra acestui aspect.

92. Conform articolului 3 din Directiva 2004/83 și articolului 5 din Directiva 2005/85, statele membre pot prevedea sau menține standarde mai favorabile în ceea ce privește procedurile de acordare și de retragere a protecției internaționale, în măsura în care aceste standarde sunt compatibile cu directivele menționate.

D – *Aplicarea în prezenta cauză*

93. Deși numai instanța sesizată cu acțiunea principală este competentă să examineze dacă decizia a fost adoptată cu încălcarea garanțiilor procedurale acordate solicitantului, cu toate acestea, în cadrul cooperării judiciare prevăzute la articolul 267 TFUE, dorim să furnizăm instanței de trimitere câteva elemente de apreciere după cum urmează.

94. La data faptelor din acțiunea principală, normele privind soluționarea cererilor de azil erau prevăzute în Legea din 1996 privind refugiații (Refugee Act 1996). Dispozițiile privind procedura de examinare a unei cereri de protecție subsidiară erau prevăzute, în ceea ce le privește, în Regulamentul din 2006 privind admisibilitatea protecției în cadrul Comunităților Europene [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006] [34], care transpune Directiva 2004/83.

95. Am înțeles, cu ocazia ședinței, că examinarea cererii de protecție subsidiară în Irlanda se înscrie în cadrul unei proceduri distincte. În prezent, nu există o procedură unică. După cum au confirmat Irlanda și Comisia, garanțiile procedurale prevăzute de legiuitorul Uniunii în cadrul Directivei 2005/85 nu sunt aplicabile, așadar, acestei proceduri.

96. În primul rând, domnul M. susține în fața instanței de trimitere că nu a fost ascultat în cadrul examinării cererii sale de protecție subsidiară și că nu cunoștea elementele pe care autoritatea națională competentă intenționa să își întemeieze decizia de respingere.

97. Din înscrisurile din dosar rezultă că, astfel, acesta nu a fost audiat în cadrul unui interviu personal în această etapă a procedurii.

98. În opinia noastră, deși examinarea cererii de protecție subsidiară se înscrie în cadrul unei proceduri distincte, considerăm că trebuie să se țină seama de garanțiile procedurale de care domnul M. a beneficiat deja în cursul procedurii de examinare a cererii sale de azil. Astfel, aceste două proceduri sunt strâns legate și se fondează, foarte concret, pe o istorie personală și fapte analoge. Cu toate acestea, este indispensabil să se asigure posibilitatea domnului M. de a invoca în mod efectiv și util toate observațiile sale asupra motivelor care susțin în mod specific cererea sa de protecție subsidiară.

99. Or, ținând seama de toate elementele de care dispunem, considerăm că persoanei interesate i s-a oferit posibilitatea să facă cunoscute argumentele privind elementele care justifică acordarea nu numai a statutului de refugiat, ci și a protecției subsidiare.

34 — Denumit în continuare „Regulamentul din 2006”.

100. Domnul M. a introdus cererea sa de azil la ORAC la 21 mai 2008, dată la care a fost ascultat în cadrul unui interviu preliminar în temeiul articolului 8 din Legea din 1996 privind refugiații. În acest cadru, i s-a înmânat un chestionar prin care se urmărea să se obțină de la persoana interesată toate informațiile pertinente care o privesc și rațiunile pentru care a formulat cererea. Pe această bază și în temeiul articolului 11 din această lege, domnul M. a fost ascultat la 23 august 2008, în cursul unui interviu personal în care i s-a permis să prezinte toate motivele care justifică cererea sa și elementele care o susțin. În urma acestui interviu a fost întocmit un raport, care reprezintă o decizie în primă instanță [35], care conținea o recomandare negativă din partea ORAC, acesta considerând în special că cererea persoanei interesate nu era suficient de credibilă ținând seama de termenele în care introdusese această cerere.

101. Această recomandare a fost notificată persoanei interesate la 8 septembrie 2008. Conform articolului 16 alineatul (1) din Legea din 1996 privind refugiații, domnul M. a formulat o cale de atac împotriva recomandării menționate în fața Refugee Appeals Tribunal (Irlanda). Această cale de atac a fost examinată în cadrul unei proceduri scrise, etapa orală a procedurii fiind suprimată conform articolului 13 alineatul (5) și alineatul (6) litera (c) din această lege atunci când, fără vreun motiv valabil, solicitantul nu a introdus cererea sa într-un termen rezonabil [36]. Această procedură i-a permis, pe de o parte, să își exprime poziția asupra motivelor invocate de ORAC pentru respingerea cererii sale de azil și, pe de altă parte, să își expună încă o dată toate rațiunile care îl împiedicau să se întoarcă în țara sa de origine, anexând înscrisurilor sale elemente suplimentare comunicate la 25 septembrie 2008.

102. Prin decizia din 28 octombrie 2008, Refugee Appeals Tribunal a confirmat recomandarea negativă a ORAC și a solicitat să nu se acorde statutul de refugiat domnului M. Această decizie, care trebuie motivată conform articolului 16 alineatul 17 din Legea din 1996 privind refugiații, a fost comunicată persoanei interesate la 31 octombrie 2008. Domnul M. nu a contestat concluziile ORAC și nici această ultimă decizie în fața High Court [37].

103. Prin scrisoarea comunicată la 8 decembrie 2008, domnul M. a fost informat de decizia Minister for Justice, Equality and Law Reform de respingere a cererii sale de azil și de adoptare în privința sa a unui ordin de expulzare. Această notificare a fost însoțită de un aviz prin care era informat că putea solicita, pe de o parte, beneficiul statutului conferit de protecția subsidiară și, pe de altă parte, o autorizare temporară de a rămâne pe teritoriu. În acest scop, o notă de informare privind protecția subsidiară și formularul care îi permitea să introducă cererea erau anexate respectivei scrisori. În plus față de datele personale, solicitantului i s-a solicitat să comunice toate documentele suplimentare și să detalieze rațiunile care se raportau în mod specific la împrejurările invocate în sprijinul cererii sale de protecție subsidiară precizând, printre altele, vătămarea gravă pe care o putea suferi odată întors în țara sa de origine.

104. Domnul M. a introdus, prin urmare, o cerere de protecție subsidiară la 31 decembrie 2008, care a fost completată la 15 iulie 2009 și la 6 august 2010 cu înscrisuri în susținerea cererii sale. Aceasta din urmă a fost examinată în conformitate cu normele 4 și 5 din Regulamentul din 2006, care transpun articolul 4 din Directiva 2004/83. Așadar, conform normei 5 din Regulamentul din 2006, autoritatea națională competentă era obligată să ia în considerare toate faptele relevante privind țara de origine la momentul adoptării deciziei, inclusiv legile și regulamentele acesteia, declarațiile și documentele comunicate de solicitant, inclusiv informațiile privind faptul că a făcut sau ar putea face obiectul unor

35 — Conform articolului 13 alineatul (4) litera (a) din legea menționată, acest raport trebuie comunicat solicitantului.

36 — Aceasta este valabil și în cazul în care cererea este, printre altele, vădit neîntemeiată sau în care solicitantul a indus autoritățile în eroare prezentând informații false [transpunerea articolului 23 alineatul (4) din Directiva 2005/85].

37 — Din observațiile depuse de Irlanda rezultă că solicitantul care a făcut obiectul unei recomandări negative din partea ORAC și/sau Refugee Appeals Tribunal poate sesiza High Court cu o cale de atac jurisdicțională în temeiul articolului 5 alineatul (1) literele (h) și (i) din Legea din 2000 privind imigrația clandestină și traficul cu ființe umane [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000].

persecuții sau a suferit sau ar putea suferi o vătămare gravă, precum și situația individuală și circumstanțele personale ale solicitantului, inclusiv factori precum antecedentele sale, sexul său, vârsta sa și activitățile exercitate de la data la care a părăsit țara de origine și de natură să determine persecuții sau un prejudiciu grav în caz de întoarcere.

105. Cererea de protecție subsidiară a fost respinsă la 24 septembrie 2010 de Minister for Justice, Equality and Law Reform, care a considerat că, din cauza unor îndoieli serioase cu privire la credibilitatea afirmațiilor solicitantului, nu era posibil să se demonstreze că acesta ar risca să sufere o vătămare gravă în cazul în care s-ar întoarce în țara de origine. Această decizie de respingere i-a fost comunicată domnului M. la 30 septembrie 2010.

106. Expunerea faptelor pe care tocmai am evocat-o permite, în opinia noastră, să se demonstreze că domnul M. a putut să prezinte toate faptele și circumstanțele care justifică, potrivit acestuia, o protecție internațională, indiferent dacă aceasta ține de dreptul de azil sau de protecția subsidiară. În plus, putem prezuma că acesta cunoștea elementele pe care autoritatea națională competentă le avea în vedere pentru aprecierea temeiniciei cererii sale, întrucât, pe parcursul examinării cererii sale de azil, el a fost audiat în mai multe rânduri de ORAC, iar apoi a putut lua cunoștință de rațiunile invocate de acesta pentru a da o recomandare negativă în cadrul căii de atac formulate în fața Refugee Appeals Tribunal. În sfârșit, au fost comunicate motivele pe care se întemeia decizia de respingere pronunțată de Minister for Justice, Equality and Law Reform.

107. În al doilea rând, domnul M. reproșează autorității naționale competente că și-a fondat aprecierea pe documente publicate în 2010, în special pe un raport al Departamentului de Stat al Statelor Unite ale Americii privind situația din Rwanda, persoana interesată depunând, în ceea ce îl privește, același raport din 2008 și informațiile suplimentare asupra sistemului judiciar ruandez actualizate printr-o scrisoare din 6 august 2010.

108. Nu putem reproșa autorității naționale competente că a apreciat temeinicia cererii în cauză pe baza informațiilor celor mai precise și mai actuale în ceea ce privește situația generală în Rwanda.

109. Astfel, potrivit articolului 4 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/83, statele membre trebuie să efectueze o evaluare individuală a unei cereri de protecție internațională ținând seama de „toate faptele relevante privind țara de origine *în momentul luării unei decizii*[38]”. În plus, în temeiul articolului 8 alineatul (2) din Directiva 2005/85, dispoziție care, desigur, nu este aplicabilă în procedura în cauză, autoritatea competentă pentru examinarea cererii trebuie să efectueze o examinare corespunzătoare și obiectivă și, în acest scop, trebuie să se asigure că „se obțin informații precise și actualizate din surse diferite, […] cu privire la situația generală existentă în [țara] de origine [a] solicitantului”.

110. Prin urmare, după cum a arătat High Court în hotărârea Ahmed împotriva Minister for Justice, Equality and Law Reform, citată anterior, solicitantul trebuie să se poată aștepta ca autoritatea competentă pentru examinarea cererii să își îndeplinească misiunea asigurându-se că dispune de elemente perfect actualizate.

111. Problema este, în prezenta cauză, dacă raportul din 2010 era de natură să orienteze sensibil decizia autorității naționale competente. Dacă aceasta era situația și în măsura în care, prin urmare, ar fi vorba despre un element esențial, considerăm că persoana interesată ar fi fost, în consecință, pusă în situația de a depune observații asupra acestui aspect. Or, în prezenta cauză și ținând seama de elementele din dosar, nu pare a fi cazul. Pe de o parte, instanța de trimitere arată că nu au avut loc schimbări apreciabile în ceea ce privește situația generală și de securitate din Rwanda cu privire la perioada 2007-2010. Pe de altă parte, aceasta arată că, în ceea ce privește situația personală a

38 — Sublinierea noastră.

solicitantului și mai ales lipsa de credibilitate care îi este, în esență, reproșată, diferențele dintre raportul din 2008 și cel din 2010 nu sunt foarte pertinente. Prin urmare, se pare că informațiile pe care s-a fondat Minister for Justice, Equality and Law Reform nu au făcut decât să coroboreze concluziile deja deduse în cadrul procedurii de examinare a cererii de azil.

112. În al treilea rând, domnul M. susține că nu cunoștea momentul în care se va pronunța o decizie în privința cererii sale de protecție subsidiară, criticând, în plus, durata procedurii.

113. Din înscrisurile din dosar rezultă că procedura de examinare a cererii de azil formulate de domnul M. a durat șase luni și jumătate, iar cea referitoare la cererea sa de protecție subsidiară, 21 de luni. Prin urmare, persoana interesată a cunoscut situația sa la capătul unei proceduri care a durat puțin mai mult de doi ani și trei luni.

114. Această durată o considerăm vădit nerezonabilă. Deși, în Irlanda, examinarea cererii de protecție subsidiară nu este supusă normelor de procedură prevăzute la articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2005/85 – care prevede că statele membre trebuie să se asigure că procedura de examinare a unei cereri de protecție internațională *este încheiată cât mai repede* și, *în cazul în care nu se poate lua o hotărâre în termen de șase luni*, solicitantul respectiv este informat despre întârziere sau primește informații privind termenul – totuși, autoritatea națională competentă este obligată să garanteze, atunci când adoptă o decizie care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, respectarea dreptului la o bună administrare al persoanei interesate, care constituie un principiu general al dreptului Uniunii.

115. Cererile de protecție subsidiară, la fel ca cererile de azil, trebuie să facă obiectul unei examinări diligente, să se înscrie într-un termen rezonabil, rapiditatea procedurii contribuind nu numai la securitatea juridică a solicitantului, ci și la integrarea sa.

116. Prin urmare, este de competența instanței de trimitere să aprecieze în ce măsură durata relativ lungă a acestei proceduri a putut afecta drepturile și garanțiile acordate domnului M. în cadrul procedurii de examinare a cererii sale de protecție subsidiară.

II – Concluzie

117. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de High Court după cum urmează:

„Obligația de cooperare prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate coroborată cu normele și garanțiile procedurale prevăzute în cadrul 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 trebuie interpretată în sensul că, atunci când o autoritate națională competentă are în vedere respingerea unei cereri de protecție subsidiară formulate ulterior respingerii unei cereri de azil, aceasta nu este obligată să comunice, anterior adoptării deciziei sale, elementele pe care intenționează să își întemeieze decizia și să primească observațiile solicitantului asupra acestui aspect.

Potrivit articolului 3 din Directiva 2004/83 și articolului 5 din Directiva 2005/85, statele membre pot prevedea sau menține standarde mai favorabile în ceea ce privește procedurile de acordare și de retragere a protecției internaționale, în măsura în care aceste standarde sunt compatibile cu directivele menționate.”