CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GERARD WILLIAM HOGAN
prezentate la 11 februarie 2021 [1]

Cauza C-921/19

LH
împotriva
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[cerere de decizie preliminară formulată de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunalul de Primă Instanță din Haga, sediul din 's-Hertogenbosch, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Controale la frontiere, azil și imigrare – Politica privind azilul – Proceduri comune de acordare și retragere a protecției internaționale – Directiva 2013/32/UE – Motive de inadmisibilitate – Articolul 40 – Cerere ulterioară – Elemente sau date noi – Standard de evaluare – Sarcina probei – Articolul 19 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Protecție împotriva expulzării"

I. Introducere

1. În Programul de la Stockholm, Consiliul European a arătat că „este fundamental ca persoanele, indiferent de statul membru în care este depusă cererea de azil, să beneficieze de un tratament echivalent în ceea ce privește condițiile de primire și de același tratament cu privire la măsurile procedurale și la stabilirea statutului. Obiectivul ar trebui să fie un tratament similar și rezultate similare pentru cazuri asemănătoare" [2]. Acest sentiment nobil stă la baza prezentei cereri de decizie preliminară, deoarece întrebările adresate abordează aspecte esențiale ale egalității de tratament între solicitanții de azil, indiferent de statul membru în care aceștia depun cererea de azil.

2. Mai precis, problema esențială care se ridică în speță, și anume împrejurările în care un solicitant de azil se poate prevala de „elemente sau date noi" pentru a introduce o nouă cerere de azil în condițiile prevăzute la articolul 40 alineatul (2) din Directiva privind procedurile, este o problematică care a făcut obiectul unor interpretări divergente în diferite state membre. În cadrul unui proiect de cercetare al Înaltului Comisariat pentru Refugiați al Națiunilor Unite (UNHCR) publicat în 2010 s-a constatat, deși în contextul Directivei 2005/85, că, în ceea ce privește această expresie, „concluziile studiilor indică o mare divergență de interpretare în practică. Se pare că această expresie face obiectul unor interpretări

1 Limba originală: engleza.

2 Punctul 6.2 din Programul de la Stockholm – o Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora (JO 2010, C 115, p. 1). Această încercare de a ajunge la un standard comun este deja anunțată de modificarea titlului Directivei 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (reformare) (JO 2013, L 180, p. 60, denumită în continuare „Directiva privind procedurile"), în comparație cu precursoarea sa, Directiva 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 2005, L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7 p. 242). Cu toate acestea, din considerentul (13) al Directivei privind procedurile, care face referire numai la „apropierea normelor privind procedurile de acordare și retragere a protecției internaționale", și din articolul 5 din această directivă, care permite statelor membre să instituie sau să mențină standarde mai favorabile, reiese că Directiva privind procedurile nu încearcă să realizeze o armonizare completă în materiile pe care le reglementează.

divergente atât de la un stat membru la altul, cât și în interiorul statelor membre”[3]. Regatul Țărilor de Jos, stat din care provine prezenta cerere de decizie preliminară, a fost citat printre cele trei state care au adoptat o interpretare restrictivă[4]. În continuare, UNHCR sugerează că sunt necesare „mai multă claritate și coerență prin elaborarea unor dispoziții legislative mai detaliate sau a altor orientări pentru factorii de decizie”[5].

3. Directiva privind procedurile[6] nu prevede nicio dispoziție legislativă mai detaliată cu privire la acest aspect. Prin urmare, nu există, după toate probabilitățile, niciun motiv să se considere că interpretarea criteriului „elemente sau date noi” a devenit mai uniformă în diferitele state membre.

4. Legiuitorul Uniunii era în mod vădit conștient de faptul că obiectivul său de a crea o procedură comună care să conducă la o situație în care să fie asigurate un tratament identic și rezultate identice pentru cazuri asemănătoare în diferitele state membre va depinde de aplicarea uniformă a Directivei privind procedurile de către statele membre. Acesta a precizat astfel în considerentul (10) al acestei directive că, la momentul punerii în aplicare a directivei, statele membre ar trebui să ia în considerare orientările relevante elaborate de Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO). Până în prezent, EASO a adoptat instrumente și orientări practice în mai multe domenii. Totuși, contribuția sa cu privire la cererile ulterioare a fost limitată[7]. Revine în prezent Curții sarcina de a oferi câteva orientări în această privință.

5. În continuare vom încerca să explicăm în ce măsură această problemă se ridică în situația de fapt din prezenta cauză. Trebuie însă amintit în prealabil cadrul juridic relevant.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva privind standardele

6. Articolul 4 alineatele (1), (2) și (3) din Directiva 2011/95/UE[8] se referă la evaluarea faptelor și a circumstanțelor în legătură cu cererile de protecție internațională. Acesta prevede:

„(1) 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.

3 UNHCR, „Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions”, martie 2010, p. 401 (secțiunea consacrată cererilor ulterioare începe la p. 361).

4 *Ibidem.*

5 *Ibidem*, p. 407.

6 În urma unor modificări substanțiale, Directiva 2005/85 a fost reformată.

7 A se vedea de exemplu Ghidul EASO privind procedura de azil: standarde operaționale și indicatori operaționali, Seria de ghiduri practice ale BESA, septembrie 2019, standardele 61-63, în special indicatorul 62.1, care se limitează la a ridica problema dacă sunt disponibile îndrumări interne cu privire la aspectele care pot fi considerate ca noi elemente sau noi constatări ca mijloc de evaluare pentru a stabili dacă a fost stabilită o procedură pentru examinarea preliminară.

8 Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (reformare) (JO 2011, L 337, p. 9, denumită în continuare „Directiva privind standardele”).

(2) Elementele menționate la alineatul (1) înseamnă informațiile furnizate de solicitant și toate documentele de care acesta dispune privind vârsta sa, trecutul său, inclusiv al rudelor relevante, 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 călătorie, precum și motivele care justifică cererea de protecție internațională.

(3) Evaluarea unei cereri de protecție internațională se efectuează la nivel individual, luându-se în considerare următoarele elemente:

(a) toate faptele pertinente privind țara de origine în momentul luării unei decizii privind cererea, inclusiv actele cu putere de lege și actele administrative ale țării de origine și modul lor de aplicare;

(b) informațiile și documentele relevante prezentate de solicitant, inclusiv informațiile care permit să se stabilească dacă solicitantul a făcut sau ar putea face obiectul unei persecuții sau al unor vătămări grave;

(c) statutul individual și situația personală a solicitantului, inclusiv factori precum trecutul, sexul și vârsta acestuia, pentru a se stabili dacă, ținând seama de situația personală a solicitantului, actele la care solicitantul a fost sau riscă să fie expus ar putea fi considerate o persecuție sau o vătămare gravă;

(d) dacă solicitantul, de când a părăsit țara de origine, a întreprins numai activități având ca scop unic sau scop principal crearea unor condiții necesare pentru a depune o cerere de protecție internațională, pentru a se evalua dacă respectivele activități ar expune solicitantul la o persecuție sau o vătămare gravă în cazul în care s-ar întoarce în țara de origine;

(e) dacă există probabilitatea rezonabilă ca solicitantul să se prevaleze de protecția unei alte țări în care ar putea solicita cetățenia.”

7. Articolul 4 alineatul (5) din Directiva privind standardele prevede că, atunci când statele membre aplică principiul conform căruia este obligația solicitantului să își susțină cererea de protecție internațională și când anumite aspecte din declarațiile sale nu sunt susținute de dovezi documentare sau de altă natură, aceste aspecte nu necesită o confirmare în cazul în care sunt îndeplinite anumite criterii referitoare la eforturile solicitantului și la credibilitatea generală.

8. În continuare, articolul 14 alineatul (3) litera (b) din Directiva privind standardele prevede:

„(3) Statele membre revocă statutul de refugiat al oricărui resortisant al unei țări terțe sau al oricărui apatrid, dispun încetarea sau refuză reînnoirea acestuia în cazul în care, după ce i-au acordat statutul de refugiat, stabilesc că:

[…]

(b) alterarea sau omiterea anumitor fapte, inclusiv utilizarea unor documente false, a jucat un rol hotărâtor în luarea deciziei de acordare a statutului de refugiat.”

2. Directiva privind procedurile

9. Considerentele (21) și (36) ale Directivei privind procedurile au următorul cuprins:

„(21) Atât timp cât un solicitant poate demonstra un motiv întemeiat, lipsa documentelor la intrare sau utilizarea unor documente falsificate nu ar trebui să determine *per se* recurgerea automată la procedurile la frontieră sau accelerate.

[…]

(36) În cazul în care solicitantul depune o cerere ulterioară fără a aduce noi probe sau argumente, ar fi disproporționat ca statele membre să fie obligate să desfășoare o nouă procedură completă de examinare. În aceste cazuri, statele membre ar trebui să poată respinge o cerere ca fiind inadmisibilă în conformitate cu principiul *res iudicata*."

10. Articolul 31 din Directiva privind procedurile prevede anumite norme referitoare la procedura de examinare în ceea ce privește cererile de protecție internațională. Articolul 31 alineatul (1) privește norma generală, în timp ce articolul 31 alineatul (8) literele (e) și (f) cuprinde excepții:

„(1) Statele membre prelucrează cererile de protecție internațională în cadrul unei proceduri de examinare în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II.

[…]

(8) Statele membre pot prevedea accelerarea unei proceduri de examinare în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II și/sau efectuarea acesteia la frontieră sau în zonele de tranzit, în conformitate cu articolul 43, în cazul în care:

[…]

(e) solicitantul a făcut declarații în mod clar incoerente și contradictorii, în mod clar false sau în mod evident puțin plauzibile care contrazic informații suficient de bine verificate privind țara de origine, făcând, astfel, în mod clar neconvingătoare cererea sa în ceea ce privește îndeplinirea condițiilor pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE, sau

(f) solicitantul a introdus o cerere ulterioară de protecție internațională care nu este inadmisibilă în conformitate cu articolul 40 alineatul (5) […]."

11. Articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva privind procedurile, referitor la inadmisibilitatea cererilor, prevede:

„(2) Statele membre pot considera o cerere de protecție internațională ca inadmisibilă numai în cazul în care:

[…]

(d) cererea este o cerere ulterioară, în cazul în care nu au apărut sau nu au fost prezentate de către solicitant elemente sau date noi referitoare la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE; […]."

12. Articolul 40 din Directiva privind procedurile este intitulat „Cereri ulterioare”. Alineatele (1)-(5) ale acestui articol sunt esențiale pentru orice examinare a prezentei cauze și prevăd:

„(1) În cazul în care o persoană care a depus o cerere de protecție internațională într-un stat membru face declarații noi sau depune o cerere ulterioară în același stat membru, statul membru respectiv examinează aceste noi declarații sau elementele cererii ulterioare în cadrul examinării cererii anterioare sau în cadrul examinării deciziei care face obiectul unei căi de atac judiciare sau administrative, în măsura în care, în acest cadru, autoritățile competente pot lua în considerare și ține seama de toate elementele care stau la baza noilor declarații sau cererii ulterioare.

(2) În scopul luării unei decizii privind admisibilitatea unei cereri de protecție internațională în conformitate cu articolul 33 alineatul (2) litera (d), o cerere ulterioară de protecție internațională este supusă mai întâi unei examinări preliminare pentru a se stabili dacă au apărut sau au fost prezentate de către solicitant elemente sau date noi care se referă la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE.

(3) În cazul în care în cadrul examinării preliminare menționate la alineatul (2) se ajunge la concluzia că au apărut sau au fost prezentate de solicitant elemente sau date noi care sporesc semnificativ probabilitatea ca solicitantul să îndeplinească condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE, cererea este examinată în continuare în conformitate cu capitolul II. De asemenea, statele membre pot să prevadă alte motive pentru examinarea în continuare a unei cereri ulterioare.

(4) Statele membre pot prevedea ca cererea să fie examinată în continuare numai în cazul în care solicitantul respectiv s-a aflat, independent de voința sa, în incapacitatea de a declara situațiile menționate la alineatele (2) și (3) din prezentul articol în cadrul procedurii anterioare, în special prin exercitarea dreptului său la o cale de atac efectivă în temeiul articolului 46.

(5) În cazul în care o cerere ulterioară nu este examinată în continuare în temeiul prezentului articol, aceasta este considerată inadmisibilă, în conformitate cu articolul 33 alineatul (2) litera (d).”

13. Articolul 42 alineatul (2) din Directiva privind procedurile prevede că statele membre pot adopta în legislația internă norme privind examinarea preliminară, inclusiv să permită efectuarea acesteia fără un interviu personal.

B. Dreptul neerlandez

14. Articolul 30a, în vigoare de la 20 iulie 2015, din Vreemdelingenwet 2000 (Legea din 2000 privind străinii) prevede:

„1. O cerere de eliberare a unui permis de ședere temporară [azil] poate fi declarată inadmisibilă în sensul articolului 33 din Directiva privind procedurile de azil dacă:

[…]

d. străinul a introdus o cerere de azil ulterioară pe care nu a susținut-o prin elemente sau fapte noi sau fără să fi apărut elemente sau fapte noi care pot fi relevante pentru aprecierea cererii; […]

[…]”

III. Situația de fapt din litigiul principal și cererea de decizie preliminară

15. LH este un resortisant afgan, care a lucrat aproximativ trei ani în calitate de șofer al directorului unei agenții de reconstrucție și de dezvoltare a unei regiuni rurale dintr-o anumită provincie din Afganistan (denumit în continuare „fostul angajator”). În urma plecării sale din Afganistan și a sosirii sale în Țările de Jos, acesta a solicitat azil pentru motivul că, în perioada în care a lucrat la fostul angajator, a fost prins în mai multe rânduri în ambuscade de către talibani. LH a susținut de asemenea că a fost amenințat personal cu decapitarea dacă nu îl preda combatanților talibani pe înaltul funcționar pe care îl însoțea.

16. Numai afirmațiile privind ambuscadele au fost considerate credibile de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secretarul de stat pentru justiție și securitate, Țările de Jos, denumit în continuare „secretarul de stat”), autoritatea decizională competentă[9] din prezenta cauză. Celelalte afirmații, referitoare la amenințările personale, nu au fost însă considerate credibile de către secretarul de stat atunci când LH a solicitat azil în Țările de Jos.

17. LH a depus la autoritățile neerlandeze, la 8 decembrie 2015, ceea ce s-a dovedit a fi prima sa cerere de azil. În susținerea cererii sale, el a prezentat, printre altele, o declarație a fostului său angajator însoțită de o declarație a brigăzii locale de pompieri din orașul său de origine, ambele primite prin e-mail/internet. Declarația brigăzii de pompieri a confirmat că locuința lui LH a fost incendiată după plecarea sa din Afganistan. Această declarație cuprindea o descriere a ceea ce s-a întâmplat. Ea a fost însoțită de fotografii ale casei distruse. Deși nu se știe cine a incendiat casa, LH susține că este probabil ca fapta să fi fost comisă de talibani.

18. Întrucât afirmația sa potrivit căreia a fost amenințat personal de talibani nu a fost considerată credibilă, cererea sa de azil a fost respinsă de secretarul de stat la 8 iunie 2017. Apelul formulat împotriva acestei decizii la instanța de trimitere, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats ’s-Hertogenbosch (Tribunalul de Primă Instanță din Haga, sediul din ’s-Hertogenbosch, Țările de Jos), a fost respins ca nefondat. Ulterior, această decizie a fost confirmată la 23 martie 2018 de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat, Țările de Jos). Întrucât Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat) este cea mai înaltă instanță administrativă în materie de imigrație din Țările de Jos, această decizie a devenit, prin urmare, definitivă.

19. Câteva luni mai târziu, la 26 septembrie 2018, LH a prezentat secretarului de stat o a doua cerere de azil. Este cert că era vorba despre o „cerere ulterioară” de azil în sensul articolului 2 litera (q) din Directiva privind procedurile. În cadrul celei de a doua cereri, LH a încercat să întărească credibilitatea afirmației sale potrivit căreia a fost amenințat personal de talibani. În acest scop, a prezentat anumite documente suplimentare, printre care și declarația brigăzii de pompieri în original însoțită de amprentele martorilor. LH a depus de asemenea originalul declarației fostului său angajator și o copie a contractului său de muncă. El a indicat totodată motivul pentru care nu a fost în măsură să furnizeze aceste documente în cadrul cererii anterioare.

20. Secretarul de stat a considerat că cererea ulterioară este inadmisibilă. Potrivit secretarului de stat, aceste documente ar fi putut fi considerate „elemente sau date noi” în scopul unei cereri ulterioare numai dacă s-ar fi dovedit că documentele nou-prezentate sunt autentice. Întrucât serviciul guvernamental competent care a examinat documentele nu a avut la dispoziție niciun material de referință, acesta nu a fost în măsură să stabilească dacă documentele fuseseră întocmite de o

9 Articolul 2 litera (f) din Directiva privind procedurile.

autoritate competentă și nici nu a fost în măsură să aprecieze caracterul autentic și exactitatea conținutului lor. Prin această abordare formală a aprecierii aspectului dacă anumite documente erau considerate „noi elemente și date”, secretarul de stat a urmat jurisprudența constantă a Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat).

21. La 4 septembrie 2019, LH a formulat apel împotriva acestei decizii și a solicitat instanței de trimitere să dispună măsuri provizorii. LH susține că cererea sa a fost respinsă automat ca inadmisibilă, fără ca secretarul de stat să evalueze forța probantă a documentelor originale care i-au fost prezentate. LH apreciază că îi este imposibil să dovedească autenticitatea documentelor originale, întrucât nu dispune nici de resursele financiare, nici de mijloacele practice necesare pentru a face acest lucru. Dat fiind că majoritatea documentelor provin de la autoritățile afgane, LH susține că secretarul de stat este mai în măsură să efectueze verificări suplimentare luând direct legătura cu aceste autorități afgane. Prin urmare, apreciază că nu este rezonabil să i se impună numai lui sarcina probei prin respingerea automată a acestor documente originale.

22. Instanța de trimitere arată că examinarea efectuată de secretarul de stat nu a evidențiat niciun indiciu că documentele nu erau autentice sau că acestea nu proveneau de la o autoritate competentă sau că erau inexacte din punctul de vedere al conținutului. Astfel, secretarul de stat nici măcar nu a exprimat îndoieli concrete cu privire la autenticitatea documentelor. Acesta s-a aflat pur și simplu în imposibilitatea de a aprecia dacă documentele îndeplineau aceste criterii. S-ar putea observa că, în conformitate cu normele și cu practica sa, secretarul de stat nu l-a audiat pe LH înainte de respingerea cererii.

23. Instanța de trimitere nu are certitudinea că jurisprudența constantă descrisă mai sus a Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat) este conformă cu dreptul Uniunii. În special, aceasta face trimitere la Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”) M.D. și M.A. împotriva Belgiei, în care Curtea EDO a statuat că respingerea documentelor fără a le evalua autenticitatea, relevanța și forța probantă constituie o abordare prea formalistă, chiar și în contextul unei cereri ulterioare [10].

24. Temerea instanței de trimitere este că, în cazul în care documentele originale nu sunt examinate pe fond numai din cauza faptului că autenticitatea lor nu poate fi stabilită, acest lucru ar putea fi contrar dreptului de azil, interdicției de expulzare și returnare și dreptului la o cale de atac efectivă, astfel cum sunt prevăzute la articolele 18, 19 și 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), în special atunci când sunt interpretate în conformitate cu articolele 3 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”). Acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât practica ce constă în neluarea în considerare a documentelor originale al căror caracter autentic nu poate fi stabilit (denumite în continuare „documente fără caracter autentic”) în cadrul unei proceduri ulterioare implică posibilitatea luării unei decizii fără ca solicitantul să fie ascultat.

25. Instanța de trimitere afirmă totodată că numai în cadrul unei proceduri ulterioare documentele fără caracter autentic nu sunt examinate, în timp ce în procedura inițială sunt luate în considerare. Aceasta arată că jurisprudența constantă a Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat) subliniază faptul că motivele prezentate de solicitant au fost deja considerate ca fiind lipsite de credibilitate și că această concluzie poate fi avută în vedere de secretarul de stat în examinarea documentelor fără caracter autentic. Întrucât Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat) s-a pronunțat în jurisprudența sa constantă doar cu privire la sarcina probei, instanța de trimitere

10 Curtea EDO, Hotărârea din 19 ianuarie 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, § 55 și 64).

dorește să afle de asemenea dacă, în acest sens, copiile trebuie tratate în mod diferit față de documentele care provin dintr-o sursă care nu poate fi verificată în mod obiectiv. Instanța de trimitere dorește în egală măsură să afle și dacă sarcina probei în privința autenticității documentelor poate reveni numai solicitantului de protecție internațională în cadrul unei cereri ulterioare.

26. În aceste condiții, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzei, să dispună măsuri provizorii până la soluționarea căii de atac și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Faptul că autoritatea decizională a unui stat membru consideră că documentele originale nu pot constitui niciodată elemente sau date noi atunci când autenticitatea acestor documente nu poate fi stabilită este compatibil cu articolul 40 alineatul (2) din Directiva privind procedurile coroborat cu articolul 4 alineatul (2) din Directiva privind standardele, precum și cu articolele 47 și 52 Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene? În măsura în care nu există compatibilitate, prezintă relevanță faptul că în cadrul cererii ulterioare solicitantul depune copii de documente sau documente care provin dintr-o sursă care nu poate fi verificată în mod obiectiv?

2) Articolul 40 din Directiva privind procedurile coroborat cu articolul 4 alineatul (2) din Directiva privind standardele trebuie interpretat în sensul că autorității decizionale a unui stat membru îi este permis ca, pentru examinarea documentelor și recunoașterea valorii probante a acestora, să distingă după cum documentele au fost prezentate în cadrul unei cereri inițiale sau al unei cereri ulterioare? Unui stat membru îi este permis ca, la prezentarea documentelor în cadrul unei cereri ulterioare, să nu mai respecte obligația de cooperare dacă autenticitatea acestor documente nu poate fi stabilită?”

27. LH, guvernul neerlandez și Comisia Europeană au depus observații scrise.

IV. Analiză

28. Cele două întrebări privesc interpretarea articolului 40 din Directiva privind procedurile coroborat cu articolul 4 alineatul (2) din Directiva privind standardele. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere dorește să afle dacă interpretarea reglementării naționale care transpune articolul 40 alineatul (2) din Directiva privind procedurile, potrivit căreia documentele fără caracter autentic nu pot constitui niciodată „elemente sau date noi”, este contrară acestei dispoziții și articolelor 47 și 52 din cartă. Astfel, întrebarea se concentrează asupra a ceea ce ar putea fi considerat „elemente sau date noi” în sensul acestei dispoziții. În cazul în care Curtea ar aprecia că respingerea automată a documentelor fără caracter autentic este interzisă de această dispoziție, instanța de trimitere dorește să afle, în a doua parte a primei întrebări, dacă această apreciere se modifică în cazul copiilor, iar nu al documentelor originale fără caracter autentic. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă autoritatea decizională poate, în cadrul aprecierii sale cu privire la documente, să distingă după cum documentele au fost prezentate în cadrul unei cereri inițiale sau al unei cereri ulterioare și dacă, în acest din urmă caz, un stat membru poate decide să nu mai respecte obligația de cooperare dacă autenticitatea acestor documente nu poate fi stabilită.

29. Prin urmare, aceste întrebări prezintă o legătură atât de strânsă încât propunem examinarea lor împreună.

A. Considerații introductive

30. În primul rând, trebuie subliniat că, deși Directiva privind procedurile aspiră la o situație în care sunt asigurate un tratament identic și rezultate identice pentru cazuri similare, abordarea sa se întemeiază pe conceptul procedurii unice și pe standarde comune minime [11]. Această directivă conține totuși un anumit număr de dispoziții care permit în mod specific statelor membre să prevadă norme diferite sau suplimentare, pe lângă posibilitatea generală de a introduce sau de a menține standarde mai favorabile, prevăzută la articolul 5 din Directiva privind procedurile. O astfel de putere discreționară trebuie exercitată însă cu respectarea obiectivelor acestei directive, precum și a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [12].

31. În ceea ce privește cererile ulterioare, statele membre pot prevedea alte motive pentru examinarea unei cereri ulterioare [13]. Ele pot prevedea de asemenea ca cererea ulterioară să fie examinată în continuare numai în cazul în care solicitantul s-a aflat, independent de voința sa, în incapacitatea de a invoca elementele de probă pe care și-a întemeiat cererea în cadrul procedurii anterioare [14]. În plus, statele membre sunt libere să facă excepții de la dreptul de a rămâne [15], precum și în ceea ce privește normele de procedură [16]. Vom reveni în continuare asupra celei de a doua dintre aceste dispoziții.

B. Structura procedurii aplicabile cererilor ulterioare

32. Articolul 40 alineatele (2) și (3) din Directiva privind procedurile prevede o procedură preliminară [17] pentru adoptarea unei decizii cu privire la admisibilitatea unei noi cereri de protecție internațională în urma respingerii unei cereri anterioare în acest scop. Această dispoziție stabilește două criterii. În primul rând, trebuie să fi apărut sau să fi fost prezentate de către solicitant „elemente sau date noi” care să se refere la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a beneficia de protecție internațională. În al doilea rând, aceste elemente sau date noi trebuie să sporească semnificativ probabilitatea ca solicitantul să îndeplinească condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei privind standardele. Al doilea criteriu depinde de îndeplinirea celui dintâi. Dacă sunt îndeplinite aceste două criterii, articolul 40 alineatul (3) din Directiva privind procedurile prevede în continuare că cererea trebuie să fie examinată și în conformitate cu capitolul II din Directiva privind procedurile. Capitolul II enumeră

11 A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 iulie 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, punctul 30), precum și Concluziile noastre prezentate în cauza Addis (C-517/17, EU:C:2020:225, punctul 74).

12 A se vedea, în legătură cu alte directive care fac parte din sistemul european comun de azil, Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctul 68), Hotărârea din 13 martie 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, punctul 53), precum și Hotărârea din 12 decembrie 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reîntregirea familiei – sora unui refugiat) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punctele 62 și 64).

13 Potrivit articolului 40 alineatul (3) a doua teză din Directiva privind procedurile.

14 Articolul 40 alineatul (4) din Directiva privind procedurile. Procedura descrisă la articolul 40 poate fi aplicată și în cazurile menționate la alineatul (6) al aceluiași articol. Aceste cazuri nu sunt însă în discuție în prezenta cauză.

15 Articolul 41 din Directiva privind procedurile. Acest articol nu este însă în discuție în speță.

16 Articolul 42 alineatul (2) din Directiva privind procedurile.

17 Procedura preliminară este prevăzută în mod specific la articolul 40 alineatul (2) din Directiva privind procedurile în legătură cu cererile ulterioare și trebuie distinsă de cererea inițială.

principiile și garanțiile fundamentale care stau la baza procedurilor de acordare și de retragere a protecției internaționale. În schimb, cu ocazia examinării preliminare, solicitanții beneficiază (numai) de garanțiile prevăzute la articolul 12 alineatul (1) din Directiva privind procedurile, în conformitate cu articolul 42 alineatul (1) din această directivă [18].

33. Deși articolul 42 alineatul (2) din Directiva privind procedurile permite statelor membre să adopte în legislația internă norme privind examinarea preliminară, statele membre nu dispun de nicio marjă de apreciere în ceea ce privește criteriile pentru examinarea preliminară [19]. În cazul în care există „elemente sau date noi" și dacă acestea sporesc semnificativ probabilitatea ca solicitantul să îndeplinească condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională [20], această nouă cerere de azil trebuie examinată în continuare. Articolul 42 alineatul (2) din Directiva privind procedurile permite de asemenea statelor membre să adopte norme care să oblige solicitanții ca în cadrul procedurii ulterioare să indice elemente de fapt și să aducă probe care să justifice o nouă procedură, precum și să efectueze examinarea preliminară numai pe baza datelor prezentate în scris [21]. Totuși, dispoziția menționată prevede că aceste norme „nu trebuie să facă imposibil accesul solicitantului la o nouă procedură sau să ducă la anularea efectivă ori restrângerea drastică a accesului" [22].

34. Cu toate acestea, în ceea ce ne privește, considerăm că practica secretarului de stat, care, potrivit instanței de trimitere, a fost confirmată de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat), de a nu considera *niciodată* documentele fără caracter autentic drept „elemente sau date noi" în scopul unei cereri ulterioare nu intră sub incidența excepției prevăzute la articolul 42 alineatul (2) din Directiva privind procedurile. Opinia noastră pornește de la premisa că această practică nu privește materiile care intră sub incidența acestei excepții și nici nu pare să existe o astfel de normă pozitivă de drept național în Țările de Jos [23], care să vizeze în mod specific punerea în aplicare a acestei practici.

35. Astfel cum a arătat instanța de trimitere, documentele fără caracter autentic furnizate de un solicitant de azil în cadrul unei cereri ulterioare pur și simplu nu sunt avute în vedere de secretarul de stat deoarece nu sunt considerate „elemente sau date noi". Aceasta înseamnă că ele sunt înlăturate deja în temeiul primului criteriu, prevăzut la articolul 40 alineatul (2), iar nu în temeiul celui de al doilea

18 Deși există doar o mențiune la articolul 12 din Directiva privind procedurile și se poate deduce din articolul 40 alineatul (3) din această directivă că nu toate dispozițiile celui de al doilea capitol sunt aplicabile examinării preliminare, aceasta nu înseamnă că statele membre dispun de o marjă de apreciere nelimitată în ceea ce privește modul în care desfășoară această procedură. A se vedea de exemplu Hotărârea din 9 februarie 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, punctul 25), în care Curtea a precizat că dreptul de a fi ascultat face parte integrantă din respectarea dreptului la apărare, care constituie un principiu general al dreptului Uniunii, obligația de a respecta dreptul revenind administrațiilor statelor membre atunci când adoptă măsuri care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, chiar și în cazul în care reglementarea aplicabilă nu prevede în mod expres o astfel de formalitate. Simpla mențiune, de la articolul 42 alineatul (1) din Directiva privind procedurile, potrivit căreia statele membre trebuie să se asigure că, în cadrul unei examinări preliminare, solicitanții beneficiază de garanțiile prevăzute la articolul 12 alineatul (1) din directivă nu înseamnă, așadar, nicidecum că cerințele legate de examinarea cererilor prevăzute la articolul 10 din directivă, care conține o serie de norme absolut esențiale [de exemplu faptul că cererile trebuie să fie examinate și deciziile trebuie să fie adoptate în mod obiectiv și imparțial în conformitate cu alineatul (3) litera (a)], nu se aplică în cazul unei examinări preliminare.

19 Cu excepția faptului că statele membre au posibilitatea să prevadă alte motive pentru examinarea în continuare a unei cereri ulterioare în conformitate cu articolul 40 alineatul (3) a doua teză din Directiva privind procedurile și cu respectarea principiului potrivit căruia statele membre ar trebui să aibă competența de a prevedea sau de a menține dispoziții mai favorabile [a se vedea articolul 5 din Directiva privind procedurile și considerentul (14) al acestei directive].

20 Acest criteriu acordă în mod cert o marjă de apreciere autorității decizionale. Totuși, marja de apreciere de care dispun statele membre nu poate fi utilizată într-un mod care ar risca să aducă atingere obiectivului directivei [a se vedea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza E., C-635/17, EU:C:2018:973, punctul 51, în ceea ce privește Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei (JO 2003, L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164)].

21 Cu excepția cazurilor prevăzute la articolul 40 alineatul (6) din Directiva privind procedurile, care nu sunt în discuție în prezenta cauză. Țările de Jos au adoptat normele respective la articolul 3.118b din Vreemdelingenbesluit 2000 (Decretul din 2000 privind străinii) și, respectiv, la punctul C1/2.9 din Vreemdelingencirculaire 2000 (Circulara din 2000 privind străinii), referitoare la posibilitatea de a lua o decizie fără a efectua un interviu personal. Practica ce constă în a nu accepta niciodată documente fără caracter autentic ca „elemente și date noi" se întemeiază însă pe practica și pe jurisprudența constantă ale Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat, Țările de Jos).

22 Potrivit instanței de trimitere, Țările de Jos au făcut uz de aceste posibilități. Întrebările instanței de trimitere nu se referă însă în mod direct la acestea, ci mai degrabă la interpretarea pe care jurisprudența Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat) a dat-o articolului 30a alineatul (1) litera (d) din Legea privind străinii, care transpune normele referitoare la cererile ulterioare în dreptul neerlandez.

23 A se vedea prin analogie Hotărârea din 25 iulie 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, punctul 31).

criteriu, prevăzut la articolul 40 alineatul (3) din Directiva privind procedurile. După cum vom explica în continuare, considerăm că o normă sau o practică *ex ante* de acest tip este pur și simplu incompatibilă cu articolul 40 alineatele (2) și (3) din această directivă. Desigur, pot exista numeroase cazuri în care documentele fără caracter autentic nu au caracter probant, în special atunci când, chiar și la o simplă examinare, se demonstrează că documentele au fost fabricate în acest scop. Însă toate aceste documente fără caracter autentic nu pot fi pur și simplu respinse imediat: în mare măsură decizia va depinde de aspecte legate de context, de relevanță, de fezabilitate a autentificării și, în anumite cazuri, poate chiar de sarcina care ar fi impusă autorității decizionale de a face orice demers necesar pentru a autentifica documentele.

C. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului

36. În acest stadiu poate fi util să se examineze două decizii recente ale Curții EDO referitoare la problema autentificării documentelor în dosarele de azil, decizii la care instanța de trimitere a făcut referire în mod specific. Prima dintre acestea este Hotărârea Singh împotriva Belgiei [24]. Era vorba despre o cauză în care reclamanții sosiseră inițial pe aeroportul din Bruxelles cu un zbor cu plecare din Moscova. Aceștia s-au opus expulzării lor către Federația Rusă întrucât se temeau, de fapt, de o repatriere în Afganistan, cu încălcarea articolului 3 din CEDO. Reclamanții au susținut că erau membri ai minorității sikh și că inițial fugiseră din Afganistan.

37. Cererea lor de acordare a statutului de refugiat a fost însă respinsă de autoritățile belgiene competente în materie de azil deoarece nu dovediseră că sunt de cetățenie afgană. În cadrul unei căi de atac, reclamanții au furnizat noi documente, și anume e-mailuri între reprezentanții lor legali și un reprezentant al Comitetului belgian pentru sprijinirea refugiaților [un partener al UNHCR] și UNHCR din New Delhi. Reprezentantul UNHCR din New Delhi a furnizat, prin intermediul unor anexe la e-mailuri, „certificate” care indicau faptul că reclamanții fuseseră înregistrați ca refugiați în temeiul mandatului UNHCR. În pofida prezentării acestor noi documente, Conseil du contentieux des étrangers (Consiliul Contenciosului privind Străinii, Belgia) nu a reținut susținerea privind cetățenia afgană. Acesta a stabilit că noile documente trebuiau considerate ca fiind lipsite de valoare probantă pentru motivul că respectivul tip de documente era ușor de falsificat, constatând că reclamanții nu furnizaseră documentele relevante în original.

38. În hotărârea sa, Curtea EDO a constatat o încălcare a articolului 13 din CEDO (dispozițiile referitoare la calea de atac efectivă) și a articolului 3 din CEDO. Referindu-se la consecințele potențial grave pentru reclamanți, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut [25] că obligația autorităților statului era de a demonstra că dăduseră dovadă de cel mai înalt grad de strictețe și că efectuaseră o examinare atentă („*un examen attentif*”) a cererilor întemeiate pe articolul 3 din CEDO. Aceasta înseamnă că autoritățile naționale trebuie să excludă orice îndoială, oricât de legitimă, cu privire la

24 Curtea EDO, Hotărârea din 2 octombrie 2012, Singh și alții împotriva Belgiei (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).
25 *Ibidem*, § 103.

caracterul neîntemeiat al cererii de protecție, oricare ar fi întinderea competențelor autorității [26]. Curtea EDO a arătat că, întrucât documentele erau esențiale în contextul cererii de protecție, respingerea lor fără „verificarea autenticității" nu poate fi considerată că se încadrează în controlul atent și strict care este așteptat din partea autorităților naționale în virtutea cerințelor privind dreptul la remediu efectiv prevăzut la articolul 13 din CEDO pentru a proteja particularii în cauză împotriva torturii sau a tratamentelor inumane sau degradante potrivit articolului 3 din CEDO, în condițiile în care un proces (relativ) simplu de verificare a datelor cu UNHCR ar fi soluționat în mod concludent aspectul dacă acestea erau autentice și fiabile [27].

39. A doua hotărâre este Hotărârea M.D. și M.A. împotriva Belgiei [28]. Această cauză privea doi resortisanți ruși de origine cecenă care locuiau în Belgia și pentru care s-a solicitat expulzarea în Federația Rusă. M.D. a susținut că tatăl său a fost asasinat de susținători ai unei persoane care a devenit ulterior conducătorul Republicii Cecene (din 2010). S-a afirmat că, pentru a răzbuna acea crimă, fratele mai mare al lui M.D. a ucis la rândul său un membru al familiei acelui lider. Două luni mai târziu, M.D. și soția sa, M.A., au fost atacați în timpul unei petreceri aniversare, după care au fugit în Ingușetia. Ei au susținut că mama și sora lui M.D. i-au informat că au fost căutați de niște bărbați, iar după aceasta cuplul a părăsit Rusia. În plus, au arătat că cumnatul lui M.D., care rămăsese în Cecenia, a fost asasinat după plecarea lor.

40. La sosirea lor în Belgia, M.D. și M.A. au depus prima cerere de azil. Office des étrangers (Oficiul pentru Străini, Belgia) a declarat cererea inadmisibilă în special pentru motivul că o vendetă personală nu constituia un motiv de acordare a azilului. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Comisarul General pentru Refugiați și Apatrizi, Belgia) a confirmat refuzul, considerând că relatările evenimentelor prezentate de M.D. și de M.A. erau lipsite de credibilitate. Conseil d'État (Consiliul de Stat, Belgia) a respins ulterior calea de atac întrucât nici M.D., nici M.A. nu au participat la ședință. Ulterior li s-a înmânat un ordin de a părăsi teritoriul.

41. În continuare, M.D. și M.A. au depus alte trei cereri. În aceste noi cereri de azil au prezentat diferite anunțuri publicate în presa locală cecenă, în care s-a oferit o recompensă pentru informații cu privire la locul unde se află M.D. Ei au depus de asemenea certificatul de deces al cumnatului și o citație emisă de departamentul de poliție din Grozny pentru ca M.D. să se prezinte la poliție, fiind suspectat de port ilegal de armă și de afiliere la o organizație armată ilegală. Aceste noi cereri au fost respinse pentru motivul că nu au fost prezentate „elemente noi". Această apreciere a fost motivată de faptul că autoritatea decizională a considerat că elementele prezentate nu proveneau dintr-o sursă obiectivă sau dintr-un document întocmit de o autoritate [29], că data documentului furnizat cu titlu de

26 *Ibidem*. Curtea EDO a statuat în mai multe rânduri că aplicarea coroborată a articolelor 3 și 13 din CEDO impune ca solicitanților de protecție internațională să li se acorde dreptul la un remediu efectiv în cazul în care există motive serioase pentru a crede că, în caz de expulzare, solicitantul ar fi expus unui risc individual și real de a fi supus unui tratament contrar articolului 3 din CEDO. Într-un astfel de caz, articolul 3 din CEDO impune obligația de a nu expulza persoana în cauză către țara respectivă. Având în vedere importanța articolului 3 din CEDO și caracterul ireversibil al prejudiciului care poate fi produs în cazul încălcării, articolul 13 din CEDO impune un control atent și o examinare independentă și riguroasă a oricărei susțineri potrivit căreia, în caz de expulzare, reclamantul ar putea fi supus riscului unor tratamente interzise de articolul 3 din CEDO [Curtea EDO, Hotărârea din 21 ianuarie 2011, M.S.S. împotriva Belgiei și a Greciei (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 293 și 387, precum și jurisprudența citată)]. A se vedea de asemenea Curtea EDO, Hotărârea din 12 decembrie 2012, F.N. și alții împotriva Suediei (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409, § 66), și Curtea EDO, Hotărârea din 18 noiembrie 2013, M.A. împotriva Elveției (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, § 52 și 53), precum și analiza jurisprudenței Curții EDO în Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punctele 68 și 69), cu privire la articolul 46 alineatul (3) din Directiva privind procedurile. Trebuie subliniat de asemenea că articolul 3 din CEDO nu se referă numai la tortură sau la tratamentele inumane sau degradante aplicate de funcționarii publici, ci se aplică și atunci când pericolul, precum în speță, provine de la persoane sau grupuri de persoane care nu sunt funcționari publici, în cazul în care se poate demonstra că riscul este real și că autoritățile statului de primire nu sunt în măsură să prevină riscul prin asigurarea unei protecții adecvate. A se vedea în acest sens Curtea EDO, Hotărârea din 17 decembrie 1996, Ahmed împotriva Austriei (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494), și Curtea EDO, Hotărârea din 4 iunie 2015, J.K. și alții împotriva Suediei (CE:ECHR:2015:0604JUD005916612, § 50).

27 Curtea EDO, 2 octombrie 2012, Singh și alții împotriva Belgiei (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, § 104).

28 Curtea EDO, Hotărârea din 19 ianuarie 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

29 Documentele prezentate erau articole de presă despre care autoritatea decizională a considerat că ar fi putut fi publicate la inițiativa solicitantului. Faptul că un raport de examinare privind decesul cumnatului său nu îl menționa pe reclamant și că nu exista nicio legătură între un alt document referitor la decesul părinților și fraților săi și zborul solicitantului au reprezentat alte motive pentru care autoritatea decizională nu a considerat că elementele prezentate erau noi.

element de probă nou preceda cererea anterioară și, prin urmare, ar fi trebuit să fie prezentată în etapa respectivă, precum și că au fost prezentate (numai) exemplarele originale ale unor documente pe care aceștia le prezentaseră deja în copie. Argumentele invocate de solicitanți cu privire la motivele pentru care nu fuseseră în măsură să prezinte aceste documente mai devreme nu au avut nicio influență asupra acestei aprecieri [30]. Prin urmare, aceste cereri ulterioare au fost respinse la rândul lor, iar solicitanților li s-a comunicat un ordin de părăsire a teritoriului, împreună cu un ordin de luare în custodie publică într-un loc desemnat până la îndepărtarea lor.

42. În urma unei cereri adresate Curții EDO, aceasta a statuat că, în situația particulară a acestor solicitanți, îndepărtarea lor în Federația Rusă fără ca autoritățile belgiene să fi reexaminat în prealabil în lumina documentelor prezentate în susținerea celei de a patra cereri de azil a acestora riscul la care ar putea fi supuși ar constitui o încălcare a articolului 3 din CEDO.

43. Curtea EDO, după ce a făcut trimitere la jurisprudența sa referitoare la articolul 3 din CEDO, a recunoscut totuși interesul legitim al statelor de a reduce numărul cererilor de azil repetitive și vădit abuzive și de a prevedea, astfel, norme specifice atunci când se confruntă cu asemenea cereri. Aceasta a constatat că examinarea unei cereri ulterioare în cadrul unei proceduri accelerate nu conduce, în sine, la constatarea că examinarea nu îndeplinește criteriile impuse de articolul 3 din CEDO [31].

44. În continuare, Curtea EDO a reținut totuși că faptul că documentele prezentate nu erau considerate elemente noi înseamnă *de facto* că nu a existat nicio examinare a pretinsului risc la care ar fi supuși solicitanții în cazul expulzării lor [32]. Curtea a reținut că neluarea în considerare a acestor documente, care stau la baza cererii de protecție a solicitanților, nu a îndeplinit standardele necesare pentru examinarea independentă, atentă și strictă care se așteaptă din partea autorităților naționale în vederea asigurării unei protecții efective împotriva unei încălcări a articolului 3 din CEDO. Curtea EDO a criticat de asemenea sarcina probei nerezonabilă impusă solicitanților dacă documentele pe care le furnizează sunt pur și simplu respinse întrucât precedă data ultimei lor cereri, independent de eforturile lor de a demonstra că nu erau în măsură să le prezinte anterior.

45. Or, Curtea EDO și-a întemeiat constatările în întregime pe articolul 3 din CEDO. În aceste condiții, nu a considerat necesar să examineze aceleași fapte din perspectiva unei aplicări coroborate a articolelor 3 și 13 din CEDO [33].

46. În condițiile în care prezenta speță în mod clar nu privește obligația statelor de a autentifica documente, ci mai degrabă admisibilitatea documentelor fără caracter autentic într-o cerere ulterioară, considerăm că nici Hotărârea Singh împotriva Belgiei [34], nici Hotărârea M.D. și M.A. împotriva Belgiei [35] nu trebuie interpretate în sensul că se stabilește o obligație universală, *ex ante*, în sarcina tuturor statelor contractante de a efectua propriul control al autenticității oricărui document străin furnizat de un solicitant de azil. Este evident, desigur, că pot exista cazuri speciale, cu o situație de fapt particulară, în care neefectuarea unor astfel de verificări din proprie inițiativă ar constitui pur și simplu o neglijență din partea statului membru în cauză. Însă este posibil ca nu toate cauzele să fie la fel de simple ca cele

30 Curtea EDO, Hotărârea din 19 ianuarie 2016, M.D. și M.A. împotriva Belgiei (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, § 19-31).

31 *Ibidem*, § 55 și 56.

32 Acest lucru era cu atât mai evident în respectiva cauză împotriva Belgiei cu cât competența de a evalua dacă au fost prezentate elemente noi și de a examina conținutul acestor documente a fost partajată între Oficiul pentru Imigrație și Comisariatul General pentru Refugiați și Apatrizi. Numai după ce elementele sunt considerate noi de către primul organism dosarul va fi transmis celuilalt organism.

33 Curtea EDO, 19 ianuarie 2016, M.D. și M.A. împotriva Belgiei (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912, § 70).

34 Curtea EDO, Hotărârea din 2 octombrie 2012, Singh și alții împotriva Belgiei (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

35 Hotărârea din 19 ianuarie 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

două cauze la care ne-am referit: aspecte legate de pertinență, de fezabilitate și poate chiar legate de costuri reprezintă totodată considerații relevante. De asemenea, pot exista numeroase cazuri în care solicitantul este în măsură să efectueze el însuși cercetări și să furnizeze autorităților documente suplimentare sau alte informații [36].

47. Trebuie amintit și că, de exemplu în cauza Singh împotriva Belgiei [37], documentele care fuseseră furnizate în această cauză au fost respinse de Conseil du contentieux des étrangers (Consiliul Contenciosului privind Străinii) pentru motivul că documentele de acest tip erau ușor de falsificat și că nu au fost furnizate documente originale. Totuși, din păcate, această instanță nu a concluzionat niciodată, în urma propriei examinări a documentelor, că ele nu erau autentice: aceasta a afirmat pur și simplu că era vorba despre un tip de documente ușor de falsificat. O situație similară pare să fi existat în cauza M.D. și M.A. împotriva Belgiei [38], în care autoritățile belgiene nu au părut dispuse să aprobe examinarea acestor documente suplimentare în contextul unei noi cereri de azil, chiar dacă se pare că aceste documente ar fi fost extrem de relevante pentru orice evaluare a credibilității afirmațiilor făcute de M.D. și de M.A. în ceea ce privește riscurile la care ar fi supuși dacă ar fi fost returnați în Rusia.

48. În temeiul articolului 52 alineatul (3) din cartă, în măsura în care carta conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin CEDO, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată. Prin urmare, în măsura în care interdicția prevăzută la articolul 3 din CEDO este echivalentă cu interdicția garantată de articolul 4, dar și de articolul 19 alineatul (2) din cartă [39], jurisprudența Curții EDO descrisă mai sus este de asemenea relevantă în contextul aplicării cartei [40].

49. Care este, așadar, relevanța acestor hotărâri ale Curții EDO în prezenta procedură? Astfel cum a arătat instanța de trimitere, documentele fără caracter autentic nu sunt luate în considerare de către secretarul de stat în cadrul niciunei cereri de azil ulterioare întrucât nu sunt considerate „elemente sau date noi”. Aceasta înseamnă că ele sunt deja înlăturate în temeiul primului criteriu, prevăzut la articolul 40 alineatul (2), iar nu în temeiul celui de al doilea criteriu, prevăzut la articolul 40 alineatul (3) din Directiva privind procedurile. Aceste decizii consolidează punctul de vedere pe care l-am exprimat deja, potrivit căruia o practică *ex ante* în care astfel de documente fără caracter autentic nu sunt în mod automat luate în considerare în cadrul cererilor de azil noi pur și simplu nu este conformă nici cu cerințele prevăzute la articolul 40 alineatele (2) și (3) din Directiva privind procedurile, nici, în acest sens, cu standardele de bază impuse atunci când este vorba despre o cerere de azil care prezintă probleme grave și importante în sensul articolului 3 din CEDO și al articolului 4 din cartă.

D. „Elemente sau date noi”

50. Astfel cum a arătat în mod întemeiat instanța de trimitere, Directiva privind procedurile nu conține nicio definiție a noțiunii „elemente sau date noi” și nici măcar a noțiunii „elemente”.

36 Cu toate acestea, documentele nu sunt singurul mijloc de a demonstra că un solicitant are dreptul la protecție internațională, iar faptul că documentele nu sunt autentificate nu înseamnă în mod necesar că acestea nu au caracter probant (a se vedea punctele 51 și 59 și următoarele din prezentele concluzii). A se vedea de asemenea Curtea EDO, Hotărârea din 23 august 2016, J.K. și alții împotriva Suediei (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, § 91-98), referitoare la obligațiile solicitantului și, respectiv, ale statului.

37 Curtea EDO, Hotărârea din 2 octombrie 2012, Singh și alții împotriva Belgiei (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

38 Curtea EDO, Hotărârea din 19 ianuarie 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

39 Articolul 19 alineatul (2) din cartă este dispoziția mai specifică care, potrivit explicațiilor cu privire la Carta drepturilor fundamentale, încorporează jurisprudența relevantă a Curții EDO referitoare la articolul 3 din CEDO. A se vedea de asemenea Hotărârea din 14 mai 2019, M și alții (Revocarea statutului de refugiat) (C-391/16, C-77/17 și C-78/17, EU:C:2019:403, punctul 94).

40 Atât Directiva privind procedurile, cât și Directiva privind standardele prevăd în mod expres că respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute de cartă, în conformitate cu considerentul (60) al Directivei privind procedurile și cu considerentul (16) al Directivei privind standardele.

51. Articolul 4 alineatul (2) din Directiva privind standardele definește „elementele necesare în sprijinul cererii de protecție internațională”, prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din directivă. Această definiție este foarte largă și înglobează informațiile furnizate de solicitant și toate documentele de care acesta dispune privind, printre altele, trecutul său, localitatea sau localitățile în care a avut reședința anterioară, precum și motivele care justifică cererea de protecție internațională. Modul de redactare a acestei definiții în mod clar nu limitează calitatea documentelor care trebuie luate în considerare la documentele al căror caracter autentic poate fi stabilit.

52. Cu toate acestea, trebuie arătat că articolul 4 alineatul (5) din Directiva privind standardele vizează în mod specific situația în care anumite aspecte din declarațiile solicitantului nu sunt susținute de dovezi documentare sau de altă natură. Articolul menționat prevede cinci criterii care trebuie îndeplinite pentru ca aceste aspecte să poată fi luate în considerare fără o confirmare. Toate aceste criterii se referă fie la eforturile depuse de solicitant pentru a furniza aceste documente, fie la credibilitatea sa, existând o legătură între acestea două. Dacă, prin urmare, este posibil să se ia în considerare aspecte dintr-o cerere de azil fără documente sau alte dovezi, trebuie să fie posibil să se ia în considerare și documentele a căror autenticitate nu este confirmată în susținerea aspectelor dintr-o cerere de azil.

53. În cadrul analizei sintagmei „elemente și date noi” ar trebui să se țină seama de asemenea de faptul că Directiva privind procedurile este împărțită în diferite capitole, dintre care al doilea stabilește principiile și garanțiile procedurale fundamentale. Capitolul III este consacrat procedurilor în primă instanță, procedura cererilor ulterioare făcând parte din aceste proceduri. Prima dispoziție din acest al treilea capitol, articolul 31, prevede că statele membre soluționează cererile de protecție internațională în cadrul unei proceduri de examinare în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II. Astfel, o examinare completă în conformitate cu aceste principii constituie regula. La articolul 33 din Directiva privind procedurile sunt prevăzute cazurile în care o cerere poate fi considerată inadmisibilă. Articolul 33 alineatul (2) litera (d) din directivă prevede că o cerere ulterioară poate fi considerată inadmisibilă de către statele membre în cazul în care nu au apărut sau nu au fost prezentate de către solicitant elemente sau date noi referitoare la examinare, în temeiul Directivei privind standardele.

54. Chiar și în cazurile de inadmisibilitate, articolul 34 din Directiva privind procedurile prevede o normă procedurală specifică, și anume aceea de a efectua un interviu privind admisibilitatea. Cu toate acestea, încă o dată, statele membre pot face o excepție în cazul unei cereri ulterioare [41], atunci când un stat membru recurge la posibilitatea de a adopta în legislația internă norme privind examinarea preliminară în temeiul articolului 42 din Directiva privind procedurile. Așa cum s-a menționat mai sus, articolul 42 alineatul (2) litera (b) din această directivă permite ca examinarea preliminară să se efectueze numai pe baza datelor prezentate în scris. Astfel, în conformitate cu al doilea capitol din Directiva privind procedurile, efectuarea unei examinări complete se poate omite în cazuri excepționale și, în cazuri și mai restrictive, aceasta se poate omite fără ca solicitantului să i se acorde posibilitatea de a avea un interviu personal înainte de adoptarea unei asemenea decizii. Aceasta înseamnă că articolul 33 alineatul (2) litera (d) din Directiva privind procedurile prevede cauze de excludere de la examinarea în continuare a cererii. Întrucât constituie o excepție de la regula generală prevăzută la articolul 31 alineatul (1) din Directiva privind procedurile, aceasta necesită, prin urmare, o interpretare strictă [42].

41 Articolul 34 alineatul (1) primul paragraf a treia teză din Directiva privind procedurile.

42 Acest principiu este confirmat și de considerentul (43) al Directivei privind procedurile. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, punctul 51), în ceea ce privește conceptul de „țară sigură” [excepție potrivit articolului 33 alineatul (2) litera (c) din Directiva privind procedurile].

55. Obiectivul Directivei privind procedurile constă în stabilirea unui cadru comun al garanțiilor care permit să se asigure deplina respectare a Convenției de la Geneva și a drepturilor fundamentale [43]. Unul dintre principalele elemente ale acestui obiectiv se referă la faptul că fiecare solicitant ar trebui să aibă acces efectiv la proceduri, posibilitatea de a coopera și de a comunica în mod adecvat cu autoritățile competente, astfel încât să poată prezenta faptele relevante ale cazului său, precum și garanții procedurale suficiente pentru a-și putea susține cazul în toate etapele procedurii [44].

56. O cerere ulterioară este unul dintre cazurile rare în care dreptul solicitantului de a-și susține cauza în conformitate cu *toate* garanțiile și principiile fundamentale prevăzute în capitolul II din Directiva privind procedurile este restrâns. Astfel cum reiese din considerentul (36) al directivei, în aceste cazuri se realizează un echilibru între eforturile care trebuie depuse pentru a asigura o recunoaștere corectă a persoanelor care au nevoie de protecție și interesele statelor membre în cadrul unui proces decizional rapid și eficace. Potrivit acestui considerent, ar fi disproporționat ca statele membre să fie obligate să desfășoare o nouă procedură completă de examinare în cazul în care solicitantul depune o cerere ulterioară *fără a aduce noi probe sau argumente*. De aceea, articolul 42 din Directiva privind procedurile prevede o examinare preliminară care are drept scop să scutească statele membre de obligația de a trata aceleași fapte și aceleași probe în diferite proceduri despre care nu se așteaptă că vor avea un rezultat diferit. Echilibrul în favoarea unui astfel de proces decizional rapid depinde în totalitate și în mod decisiv de aspectul dacă au apărut sau au fost prezentate „elemente sau date noi”, astfel cum este prevăzut acest criteriu atât la articolul 33 alineatul (2) litera (d), cât și la articolul 40 alineatul (2) din Directiva privind procedurile. Numai în cazul în care această situație nu se regăsește balanța poate fi înclinată și organul administrativ competent poate renunța într-o anumită măsură la rigoare încercând să asigure recunoașterea corectă a unei persoane care merită protecție internațională [45].

57. Ideea care stă la baza acestei dispoziții este în mod clar că examinarea altor elemente decât cele noi a avut deja loc, în conformitate cu capitolul II, în procedura inițială. În lipsa unor elemente sau date noi, nu se poate aștepta un rezultat diferit al procedurii, ceea ce face inutilă o nouă examinare. Al doilea criteriu din cadrul acestei examinări preliminare, care este cuprins la articolul 40 alineatul (3) din Directiva privind procedurile, restrânge elementele și datele noi la cele care *sporesc în mod semnificativ probabilitatea* ca un solicitant să beneficieze de protecție internațională. Numai acest al doilea criteriu se referă la calitatea noilor dovezi. Potrivit primului criteriu, este suficient ca noile dovezi să se refere la examinarea aspectului dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a beneficia de protecție internațională.

58. Guvernul neerlandez susține că, în cazul în care documentele care au fost deja prezentate în copie în cererea anterioară sunt prezentate din nou în original, acestea nu pot decât să clarifice și mai mult situația atunci când caracterul autentic al acestor documente poate fi stabilit. În caz contrar, ele nu pot fi considerate „elemente și date noi”. Se impun două comentarii în acest sens. În primul rând, guvernul neerlandez pare să confunde cele două criterii relevante, și anume (i) dacă au fost prezentate „elemente sau date noi” și (ii) dacă acestea „sporesc semnificativ probabilitatea ca solicitantul să îndeplinească condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională”. Dacă se consideră că nu este îndeplinit cel de al doilea criteriu, se deduce că nici primul criteriu nu este îndeplinit. În al doilea rând, guvernul neerlandez aprobă o linie de conduită potrivit căreia aceste documente fără caracter

43 A se vedea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauzele X și X și Y (C-175/17 și C-180/17, EU:C:2018:34, punctul 31), în legătură cu precursoarea Directivei privind procedurile. Această apreciere rămâne aplicabilă Directivei privind procedurile, astfel cum reiese din considerentele (3), (25) și (60) ale acesteia.

44 A se vedea considerentul (25) al Directivei privind procedurile.

45 Astfel cum s-a arătat mai sus, dacă există elemente sau date noi și acestea sporesc semnificativ probabilitatea ca solicitantul să îndeplinească condițiile pentru a beneficia de protecție internațională în temeiul Directivei privind standardele, cererea va fi examinată în continuare în conformitate cu capitolul II din Directiva privind procedurile [articolul 40 alineatul (3) din Directiva privind procedurile].

autentic nu sunt nici măcar apreciate individual, astfel cum prevede articolul 4 alineatul (3) din Directiva privind standardele. Dimpotrivă, solicitantul este obligat să furnizeze o anumită calitate a documentului, respectiv un document care poate fi autentificat de autoritățile neerlandeze, în caz contrar cererea sa ulterioară va fi respinsă în mod automat.

59. Astfel cum am observat, nici interpretarea literală, nici interpretarea sistematică a articolului 40 din Directiva privind procedurile și a articolului 4 din Directiva privind standardele nu pot constitui temei pentru această abordare.

E. Importanța autenticității unui document

60. Motivul pentru care autenticitatea documentelor este un element care trebuie luat în considerare în cadrul procedurii de protecție internațională este acela de a se asigura că deciziile autorității decizionale nu se bazează pe documente false, în special pe documente contrafăcute. În plus, în numeroase împrejurări, dovada autenticității unui anumit document poate tinde să consolideze credibilitatea cauzei susținute de un reclamant.

61. Tratamentul aplicabil documentelor false este reglementat la articolul 14 alineatul (3) litera (b) din Directiva privind standardele. Acesta prevede că statele membre revocă statutul de refugiat al unei persoane, dispun încetarea sau refuză reînnoirea acestuia în cazul în care statul membru respectiv stabilește că utilizarea unor documente false a jucat un rol hotărâtor în luarea deciziei de acordare a statutului de refugiat. Pe de altă parte, nicio dispoziție nu prevede că o astfel de situație trebuie evitată (cu orice preț) prin neluarea în considerare a niciunui document fără caracter autentic în cadrul procedurii.

62. În ceea ce privește procedura, articolul 31 alineatul (8) litera (e) din Directiva privind procedurile permite statelor membre să prevadă accelerarea procedurii de examinare și/sau efectuarea acesteia la frontieră sau în zonele de tranzit în cazul în care solicitantul face declarații „în mod clar false”. Este important că, într-un astfel de caz, chiar dacă au fost făcute declarații „în mod clar false”, procedura de examinare trebuie să se desfășoare în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale prevăzute în capitolul II din această directivă [46]. Ar fi contradictoriu să nu se acorde beneficiul unei asemenea proceduri de examinare deținătorilor unor documente care nu sunt false, ci doar lipsite de caracter autentic, pentru simplul motiv că sunt prezentate în cadrul unei cereri ulterioare. În speță, nimic nu indică faptul că ar putea să nu fie autentice [47].

63. Considerentul (21) al Directivei privind procedurile aduce clarificări suplimentare cu privire la tratamentul documentelor false. Acesta prevede că nici chiar utilizarea unor documente falsificate nu ar trebui să determine *per se* recurgerea automată la procedurile la frontieră sau accelerate atât timp cât un solicitant poate demonstra un motiv întemeiat [48].

64. Rezultă, așadar, că nici chiar utilizarea unor documente în mod clar false nu conduce în mod automat la considerarea unei cereri de protecție internațională ca inadmisibilă (sau nefondată). Acesta ar constitui un argument suplimentar împotriva interpretării restrictive date de secretarul de stat și de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat) sintagmei „elemente și date noi”.

46 Cererile ulterioare pot fi tratate în același mod, în conformitate cu articolul 31 alineatul (8) litera (f) din Directiva privind procedurile, în cazul în care nu sunt deja declarate inadmisibile.

47 Trebuie admis însă că autenticitatea lor nu a fost încă pe deplin stabilită.

48 Situația este aceeași în ceea ce privește lipsa documentelor.

F. Standardul de examinare a unei cereri de protecție internațională

65. Articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind standardele prevede că statele membre au obligația de a evalua, în cooperare cu solicitantul, elementele relevante ale cererii[49]. Potrivit articolului 4 alineatul (3) din această directivă, o astfel de evaluare trebuie efectuată la nivel individual. Așa cum s-a arătat mai sus, articolul 4 alineatul (2) din Directiva privind standardele conține o listă cuprinzătoare de elemente care trebuie luate în considerare. În Hotărârea din 13 martie 2019, E.[50], Curtea însăși s-a pronunțat cu privire la examinarea care trebuie efectuată de autoritățile naționale competente. În această hotărâre Curtea a statuat că, „[î]n ceea ce privește examinarea de către autoritățile naționale competente a caracterului probant sau plauzibil al elementelor de probă, al declarațiilor sau al explicațiilor […], evaluarea individualizată cerută impune ca aceste autorități să ia în considerare toți factorii pertinenți”[51]. Aceasta reținuse anterior. în Hotărârea din 7 noiembrie 2013, X și alții[52], că „autoritățile competente […] încearcă să determine dacă circumstanțele stabilite constituie sau nu constituie o amenințare având o asemenea natură încât persoana vizată să poată avea temerea fondată, în raport cu situația sa personală, de a fi supusă în mod real unor acte de persecuție”. În plus, Curtea a precizat că această apreciere a importanței riscului trebuie, în toate cazurile, să fie realizată cu vigilență și cu prudență[53].

66. Procedura preliminară în cazul unei cereri ulterioare limitează criteriile care trebuie evaluate la cele prevăzute la articolul 40 alineatele (2) și (3) din Directiva privind procedurile. Acesta nu prevede că standardul de evaluare a acestor criterii este diferit de cel al unei prime cereri de protecție internațională[54].

67. Aceste considerații, împreună cu cele formulate de Curtea EDO în Hotărârea Singh împotriva Belgiei[55] și în Hotărârea M.D. și M.A. împotriva Belgiei[56], pot fi aplicate în cazul practicii secretarului de stat din prezenta cauză. Faptul că documentele fără caracter autentic nu sunt luate în considerare deoarece nu sunt considerate „elemente sau date noi” înseamnă că nu are loc o evaluare individualizată care să ia în considerare toți factorii pertinenți. Interpretarea dată sintagmei „elemente și date noi” de către secretarul de stat și de către Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat) nu numai că nu își găsește niciun temei în textul, în economia și în obiectivul Directivei privind procedurile și ale Directivei privind standardele, dar este contrară și garanțiilor prevăzute de cartă, și anume celor prevăzute la articolul 19 alineatul (2).

68. Rezultă că articolul 19 alineatul (2) din cartă este încălcat în măsura în care practica secretarului de stat împiedică autoritatea decizională să efectueze o evaluare individualizată a aspectului dacă solicitantul este expus riscului de a fi expulzat către un stat unde există un risc serios de a fi supus pedepsei cu moartea, torturii sau altor pedepse sau tratamente inumane sau degradante. Aceasta este

49 Această obligație de a evalua cererea trebuie îndeplinită în cooperare cu solicitantul. Vom mai reveni asupra acestui aspect.

50 C-635/17, EU:C:2019:192, punctele 63-69, deși în ceea ce privește articolul 5 alineatul (2) și articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2003/86. În condițiile în care și această directivă face parte din sistemul european comun de azil, iar atât articolul 4 alineatul (5) din Directiva privind standardele, cât și articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2003/86 reglementează în mod similar cazurile în care lipsesc dovezile documentare (oficiale) necesare, nu există niciun motiv pentru ca aceasta să nu se aplice și Directivei privind standardele.

51 La punctul 63.

52 C-199/12-C-201/12, EU:C:2013:720, punctele 72 și 73, în ceea ce privește două „elemente” cuprinse la articolul 10 alineatul (1) din Directiva 2004/83.

53 *Ibidem.*

54 A se vedea de asemenea nota de subsol 18 din prezentele concluzii.

55 Curtea EDO, Hotărârea din 2 octombrie 2012, Singh și alții împotriva Belgiei (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011).

56 Curtea EDO, Hotărârea din 19 ianuarie 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

o noțiune mai restrânsă decât cea prevăzută la articolul 40 alineatele (2) și (3) din Directiva privind procedurile, care ridică problema dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a beneficia de protecție internațională în oricare dintre cazurile prevăzute în Directiva privind standardele, indiferent dacă este amenințată viața sau integritatea fizică a solicitantului [57].

69. De asemenea, din constatările Curții EDO din Hotărârea M.D. și M.A. împotriva Belgiei [58] reiese că evaluarea „elementelor sau datelor noi" în cadrul examinării preliminare potrivit articolului 40 alineatele (2) și (3) din Directiva privind procedurile trebuie efectuată cu aceeași atenție și cu aceeași rigoare ca în cazul tuturor dovezilor din procedura inițială pentru a garanta că nu are loc nicio expulzare contrară articolului 19 alineatul (2) din cartă.

70. Respectarea acestui standard în procedura preliminară de examinare este cu atât mai importantă cu cât articolul 42 litera (b) din Directiva privind procedurile permite statelor membre să prevadă în reglementările naționale că procedura preliminară poate fi efectuată numai pe baza datelor prezentate în scris. În speță, dreptul solicitantului de a-și explica poziția în cadrul unui interviu personal în conformitate cu articolul 14 din Directiva privind procedurile depinde de rezultatul pozitiv al examinării preliminare.

G. Dificultăți în obținerea dovezilor, sarcina probei și obligația de cooperare

71. Din cele de mai sus rezultă că orice normă sau practică a unui stat membru care tinde să conducă la o situație în care autoritatea decizională nu efectuează o evaluare (individualizată) independentă. atentă și riguroasă a elementelor și datelor (noi) în cadrul unei proceduri ulterioare este contrară articolului 40 alineatul (2) din Directiva privind procedurile. În măsura în care aceste elemente și date se referă la dovezi privind riscul ca un solicitant să fie expulzat către un stat în care ar putea fi supus torturii sau altor pedepse sau tratamente inumane sau degradante, aceste norme și practici sunt contrare și articolului 19 alineatul (2) din cartă. Prin urmare, autoritatea decizională nu poate să distingă după cum în cadrul acestei proceduri sunt prezentate documente originale autentice, documente originale fără caracter autentic sau copii. Toate acestea trebuie examinate în conformitate cu standardul prevăzut la articolul 40 alineatele (2) și (3) din Directiva privind procedurile coroborat cu articolul 4 alineatul (2) din Directiva privind standardele.

72. Nu este posibil ca autoritatea decizională să deducă concluzii pe baza evaluării efectuate în cadrul cererii anterioare de protecție internațională. Acest lucru ar fi total contrar scopului examinării preliminare, care este specifică procedurii cererii ulterioare, după cum este evident în speță. Potrivit raționamentului care stă la baza jurisprudenței constante a Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat), numai documentele autentice vor fi luate în considerare în contextul cererii ulterioare deoarece s-a stabilit deja, în cadrul procedurii de azil anterioare, că cererea de azil nu prezintă credibilitate. De această concluzie se ține seama atunci când se iau în considerare elementele nou-prezentate. Cu toate acestea, în speță nu trebuie trecut cu vederea faptul că o mare parte a dovezilor au fost considerate credibile.

73. Nici normele generale privind sarcina probei și nici obligația statelor membre de a coopera, care au fost instituite cu privire la cererile inițiale de protecție internațională, nu pot fi diferite în cazul evaluării efectuate în contextul examinării preliminare din cadrul unei cereri ulterioare. Vom aminti pe scurt aceste elemente și rațiunea lor de a fi.

57 A se vedea articolul 9 și articolul 15 litera (c) din Directiva privind standardele.

58 Curtea EDO, Hotărârea din 19 ianuarie 2016 (CE:ECHR:2016:0119JUD005868912).

74. Astfel cum am arătat anterior, articolul 4 din Directiva privind standardele enumeră o mare varietate de elemente care pot fi luate în considerare, precum și norme privind modul în care aceste elemente ar putea fi evaluate ca dovezi. De asemenea, am făcut deja referire la considerentul (21) al Directivei privind procedurile. Or, aceasta reprezintă încă o recunoaștere de către legiuitorul Uniunii a faptului că s-ar putea să nu fie posibil ca un refugiat să urmeze calea cea mai simplă pentru a părăsi țara din care trebuie să fugă, precum și a faptului că un solicitant de protecție internațională ar fi putut să nu fi fost întotdeauna în măsură să obțină toate documentele și elementele de probă care ar putea fi utile pentru a-și dovedi dreptul la protecție internațională [59].

75. Aceste dificultăți au fost recunoscute și de Curte, care a elaborat reguli ce descriu obligațiile solicitantului și, respectiv, ale statului membru în materie de strângere de probe. Curtea a statuat că în mod normal este obligația solicitantului să prezinte toate elementele necesare în susținerea cererii sale. Revine însă statului membru obligația de a coopera cu solicitantul în stadiul stabilirii elementelor relevante ale acestei cereri. Astfel cum a arătat Curtea, „această cerință de cooperare aflată în sarcina statului membru înseamnă că, în concret, dacă, din indiferent ce motiv, elementele furnizate de solicitantul unei protecții internaționale nu sunt complete, actuale sau relevante, este necesar ca statul membru în cauză să coopereze în mod activ, în acest stadiu al procedurii, cu solicitantul pentru a permite strângerea tuturor elementelor de natură să susțină cererea. De altfel, un stat membru poate fi mai bine plasat decât solicitantul pentru a avea acces la anumite tipuri de documente” [60]. Acest lucru demonstrează că obligația de a strânge probe este o obligație comună a solicitantului și a statului membru.

76. Articolul 42 din Directiva privind procedurile prevede o examinare preliminară care are scopul de a scuti statele membre de obligația de a examina aceleași fapte și probe în diverse proceduri care, în principiu, nu pot avea rezultate diferite. Un rezultat pozitiv în urma acestei examinări reprezintă cheia de acces pentru examinarea completă în continuare a cererii. Deși sfera aspectelor care trebuie examinate este limitată – și anume la chestiunea dacă au apărut sau au fost prezentate elemente și date noi și dacă acestea sporesc în mod semnificativ probabilitatea ca solicitantul să beneficieze de protecție internațională –, nu există totuși niciun indiciu că această examinare poate fi efectuată pe baza unor standarde diferite, și anume standarde mai scăzute decât cele avute în vedere în procedura inițială. Astfel cum s-a arătat mai sus, articolul 19 alineatul (2) din cartă se opune în mod clar unei practici care crește riscul expulzării unei persoane către o țară în care aceasta este supusă pedepsei cu moartea, torturii sau altor pedepse sau tratamente inumane sau degradante din cauza neefectuării unei examinări aprofundate a unor dovezi noi prezentate de solicitant.

77. Este important să clarificăm acest lucru: un stat membru nu poate respinge *în mod automat* o cerere de azil ulterioară ca inadmisibilă pentru *singurul* motiv că documentele care au fost furnizate în susținerea cererii respective nu au fost autentificate pe baza faptului că astfel de documente fără caracter autentic nu constituie „elemente sau date noi”. Acest lucru ar fi incompatibil cu articolul 40 alineatul (2) din Directiva privind procedurile.

78. Aceasta nu se opune însă posibilității ca un stat membru să respingă cererea ca inadmisibilă în raport cu al doilea criteriu. prevăzut la articolul 40 alineatul (3) din Directiva privind procedurile, întrucât evaluarea individualizată a „elementelor și a datelor noi”, cu luarea în considerare a tuturor factorilor relevanți, arată că aceste documente fără caracter autentic nu sporesc semnificativ probabilitatea ca solicitantul să îndeplinească condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională. Aceasta ar putea fi situația dacă se dovedește că documentele fără caracter autentic au fost fabricate sau că nu sunt relevante sau că nu sporesc decât într-o măsură redusă șansele de reușită

59 A se vedea de asemenea Curtea EDO, Hotărârea din 18 noiembrie 2014, M.A. împotriva Elveției (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913, § 55 și 62).

60 Hotărârea din 22 noiembrie 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punctele 65 și 66). Ghidul practic al EASO: Evaluarea probelor, din luna martie 2015, pe care statele membre trebuie să îl ia în considerare în conformitate cu considerentul (10) al Directivei privind procedurile, confirmă acest lucru. Punctul 1.2.2.5 prevede, de exemplu, că, pentru a putea evalua cazul, poate fi necesar ca ofițerul de caz să obțină și alte probe din oficiu.

în raport cu cererea anterioară de azil care a fost respinsă. Această evaluare va include în mod automat o evaluare individualizată a aspectului dacă, spre exemplu, un solicitant este expus riscului de a fi supus pedepsei cu moartea, torturii sau altor pedepse sau tratamente inumane sau degradante, deoarece acest lucru ar constitui un motiv de protecție subsidiară în conformitate cu articolul 15 litera (b) din Directiva privind standardele. În mod evident, cererea ar putea fi respinsă și la finalul examinării în continuare a cererii în conformitate cu capitolul II din Directiva privind procedurile, în pofida îndeplinirii criteriilor prevăzute la articolul 40 alineatele (2) și (3) din această directivă.

V. Concluzie

79. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunalul de Primă Instanță din Haga, sediul din 's-Hertogenbosch, Țările de Jos)] după cum urmează:

1) Faptul că o autoritate decizională dintr-un stat membru trebuie să mențină o practică potrivit căreia documentele originale nu pot constitui niciodată elemente sau date noi în scopul unei cereri de azil ulterioare în cazul în care autenticitatea acestor documente nu poate fi stabilită nu este compatibil cu articolul 40 alineatul (2) din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale coroborat cu articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate. Nu există nicio diferență între copiile unor documente sau documentele care provin dintr-o sursă care nu poate fi verificată în mod obiectiv, prezentate de un solicitant în cadrul unei cereri ulterioare, în măsura în care toate documentele trebuie examinate cu atenție și cu rigurozitate de la caz la caz pentru a se stabili dacă sporesc în mod semnificativ probabilitatea ca solicitantul să îndeplinească condițiile pentru a beneficia de protecție internațională și pentru a împiedica expulzarea unei persoane în cazul în care aceasta este expusă unui risc real și individual de a fi supusă unui tratament contrar articolului 19 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

2) Articolul 40 din Directiva 2013/32 coroborat cu articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/95 nu poate fi interpretat în sensul că autoritatea decizională a unui stat membru poate, pentru examinarea și recunoașterea valorii probante a unor astfel de documente, să distingă după cum documentele au fost prezentate în cadrul unei cereri inițiale sau al unei cereri ulterioare. Un stat membru, atunci când examinează documentele depuse în cadrul unei cereri ulterioare, este obligat să coopereze cu solicitantul în aceeași măsură ca în procedura inițială.