HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

20 octombrie 2016*

„Trimitere preliminară — Directiva 2004/83/CE — Standarde minime referitoare la condițiile de acordare a statutului de refugiat sau a statutului conferit prin protecție subsidiară — Normă de procedură națională care prevede, pentru introducerea unei cereri de protecție subsidiară, un termen de 15 zile lucrătoare de la data notificării respingerii cererii de azil — Autonomie procedurală a statelor membre — Principiul echivalenței — Principiul efectivității — Buna desfășurare a procedurii de examinare a cererii de protecție subsidiară — Buna desfășurare a procedurii de returnare — Incompatibilitate”

În cauza C-429/15,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Court of Appeal (Curtea de Apel, Irlanda), prin decizia din 29 iulie 2015, primită de Curte la 5 august 2015, în procedura

Evelyn Danqua

împotriva

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

Attorney General,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul L. Bay Larsen (raportor), președinte de cameră, și domnii M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan și D. Šváby, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: domnul K. Malacek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 16 iunie 2016,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru doamna Danqua, de M. Trayers, solicitor, de P. O’Shea, BL, și de C. Power, SC;

— pentru Minister for Justice and Equality, de R. Cotter și de E. Creedon, în calitate de agenți, asistați de F. O’Sullivan, BL, și de R. Barron, SC;

* Limba de procedură: engleza.

— pentru Comisia Europeană, de M. Condou-Durande și de X. Lewis, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 29 iunie 2016,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea principiului echivalenței.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între doamna Evelyn Danqua, resortisant ghanez, pe de o parte, și Minister for Justice and Equality (Ministrul Justiției și Egalității, Irlanda) (denumit în continuare „ministrul”), Irlanda și Attorney General, pe de altă parte, în legătură cu refuzul ministrului de a examina cererea persoanei interesate de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară.

Cadrul juridic

Directiva 2004/83/CE

3 Potrivit articolului 2 literele (a), (e) și (f) 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 (JO 2004, L 304, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52), în sensul acestei directive:

„(a) «protecție internațională» înseamnă statutul de refugiat și statutul conferit prin protecție subsidiară, definite la literele (d) și (f);

[…]

(e) «persoană care poate beneficia de protecție subsidiară» înseamnă orice resortisant al unei țări terțe […] care nu poate fi considerat refugiat, dar în privința căruia există motive serioase și întemeiate de a crede că, în cazul în care ar fi trimis în țara sa de origine […], ar fi supus unui risc real de a suferi vătămările grave definite la articolul 15 […]

(f) «statut conferit prin protecție subsidiară» înseamnă recunoașterea, de către un stat membru, a unui resortisant al unei țări terțe […] ca persoană care poate beneficia de protecție subsidiară.”

4 Articolul 18 din această directivă prevedea:

„Statele membre acordă statutul conferit prin protecție subsidiară unui resortisant al unei țări terțe […] eligibil pentru protecție subsidiară în conformitate cu capitolele II și V.”

Directiva 2005/85/CE

5 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, rectificare în JO 2006, L 236, p. 36, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242) prevede printre altele drepturile solicitanților de azil.

6 În temeiul articolului 3 alineatul (1) din directiva respectivă, aceasta se aplică tuturor cererilor de azil depuse pe teritoriul statelor membre.

7 Articolul 3 alineatul (3) din directiva menționată prevede:

„În 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, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 [1954])], cât și ca cereri pentru alte forme de protecție internațională acordată în situațiile prevăzute la articolul 15 din Directiva [2004/83], acestea aplică prezenta directivă pe tot parcursul procedurii acestora."

Litigiul principal și întrebările preliminare

8 Reiese din dosarul de care dispune Curtea că doamna Danqua, resortisant ghanez, a introdus în Irlanda, la 13 aprilie 2010, o cerere de acordare a statutului de refugiat, cererea respectivă fiind motivată de temerea persoanei interesate de a fi supusă practicilor *trokosi*, o formă de sclavie ritualică practicată în Ghana care afectează în cea mai mare parte femeile.

9 Refugee Applications Commissionner (Comisarul însărcinat cu soluționarea cererilor de acordare a statutului de refugiat, Irlanda), într-un raport din 16 iunie 2010, a formulat cu privire la cererea menționată o recomandare negativă ca urmare a lipsei sale de credibilitate. Această recomandare a fost confirmată în apel de Refugee Appeals Tribunal (Tribunalul de Apel privind Refugiații, Irlanda), printr-o decizie din 13 ianuarie 2011.

10 La 9 februarie 2011, ministrul a notificat doamnei Danqua o decizie de respingere a cererii sale de azil și i-a comunicat intenția sa de a dispune returnarea la frontieră a acesteia (*proposal to deport*), informând-o printre altele despre posibilitatea pe care o avea de a introduce o cerere de protecție subsidiară, în termen de 15 zile lucrătoare de la data notificării respective.

11 În urma acestei decizii, Refugee Legal Service (Serviciul de Asistență Juridică, Irlanda) a informat-o pe doamna Danqua că, din cauza respingerii menționate, nu va fi asistată în cadrul demersurilor sale privind obținerea protecției subsidiare.

12 Serviciul de Asistență Juridică a prezentat totuși, în numele doamnei Danqua, o cerere de acordare a unei autorizații de ședere din motive umanitare.

13 Prin scrisoarea din 23 septembrie 2013, ministrul a informat-o pe doamna Danqua că această cerere a fost respinsă și că a fost adoptată o decizie de returnare în privința persoanei interesate la 17 septembrie 2013.

14 Doamna Danqua a depus, la 8 octombrie 2013, o cerere de protecție subsidiară.

15 Prin scrisoarea din 5 noiembrie 2013, ministrul a informat-o pe doamna Danqua că cererea sa privind acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară nu putea fi admisă, întrucât această cerere nu fusese depusă în termenul de 15 zile lucrătoare menționat în notificarea deciziei ministrului din 9 februarie 2011 prin care s-a respins cererea de azil a persoanei interesate.

16 Doamna Danqua a contestat respectiva decizie la High Court (Înalta Curte, Irlanda), invocând printre altele încălcarea principiului echivalenței din cauza obligației unui solicitant de protecție subsidiară de a respecta un termen precum cel în discuție în litigiul principal în vederea introducerii unei cereri de protecție subsidiară, în condițiile în care respectarea unui termen similar nu este impusă pentru formularea unei cereri de azil.

17 Prin hotărârea din 16 octombrie 2014, High Court (Înalta Curte) a respins acțiunea doamnei Danqua, reținând printre altele că principiul echivalenței nu este aplicabil în speță, întrucât persoana interesată compară două norme procedurale întemeiate pe dreptul Uniunii.

18 La 13 noiembrie 2014, doamna Danqua a declarat apel împotriva acestei hotărâri la Court of Appeal (Curtea de Apel). Persoana interesată și-a reiterat în fața acestei instanțe argumentația potrivit căreia obligația unui solicitant de protecție subsidiară de a respecta un termen precum cel în discuție în litigiul principal încalcă principiul echivalenței, din moment ce nu ar exista un termen similar aplicabil persoanelor care formulează o cerere de acordare a statutului de refugiat.

19 Court of Appeal (Curtea de Apel) ridică problema relevanței principiului echivalenței în prezenta cauză și consideră totodată că o cerere de azil poate constitui un element de comparație adecvat pentru a se asigura respectarea principiului echivalenței.

20 În această privință, instanța de trimitere arată că, deși majoritatea cererilor de azil sunt examinate conform sistemului instituit prin Directiva 2004/83, statele membre pot acorda în continuare azil, cel puțin teoretic, în conformitate cu dreptul lor național. În această măsură, cererile de azil ar putea intra, în parte, sub incidența dreptului Uniunii și, în parte, a dreptului național.

21 În ceea ce privește obligația unui solicitant de protecție subsidiară de a respecta un termen precum cel în discuție în litigiul principal pentru introducerea unei cereri de protecție subsidiară, instanța de trimitere consideră că acest termen este justificat de motive obiective. Astfel, reglementarea națională în vigoare înainte de pronunțarea Hotărârii din 8 mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), ar fi fost caracterizată de existența a două proceduri separate și succesive în vederea examinării cererii de azil și, respectiv, a cererii de protecție subsidiară, care condiționa examinarea cererii de protecție subsidiară de respingerea prealabilă a cererii de acordare a statutului de refugiat.

22 Potrivit acestei instanțe, reglementarea în vigoare la data faptelor în discuție în litigiul principal avea ca obiectiv să asigure ca cererile de protecție internațională să fie soluționate într-un termen rezonabil.

23 În acest context, Court of Appeal (Curtea de Apel) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) O cerere de azil, reglementată de legislația internă care reflectă obligațiile unui stat membru potrivit [Directivei 2004/83], poate să fie considerată un element de comparație adecvat pentru o cerere de protecție subsidiară în lumina principiului echivalenței?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, este relevant în acest scop faptul că termenul impus pentru cererile de protecție subsidiară servește interesului major de a asigura soluționarea cererilor de protecție internațională într-un termen rezonabil?”

Cu privire la întrebările preliminare

24 Prin intermediul celor două întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă principiul echivalenței trebuie interpretat în sensul că se opune unei norme de procedură naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care supune o cerere de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară unui termen de decădere de 15 zile lucrătoare de la data notificării, de către autoritatea competentă, a posibilității solicitantului de azil a cărui cerere a fost respinsă să formuleze o astfel de cerere de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară.

25 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că Directiva 2004/83 nu cuprindea norme de procedură aplicabile examinării unei cereri de protecție internațională.

26 În ceea ce privește Directiva 2005/85, aceasta stabilește standarde minime cu privire la procedurile de examinare a cererilor de protecție internațională și precizează drepturile solicitanților de azil. Articolul 3 alineatele (1) și (3) din respectiva directivă precizează că aceasta se aplică cererilor de azil care au fost examinate atât ca cereri în temeiul Convenției privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951, cât și ca cereri pentru alte forme de protecție internațională acordată în situațiile prevăzute la articolul 15 din Directiva 2004/83.

27 Prin urmare, Curtea a decis că Directiva 2005/85 nu se aplică cererilor de protecție subsidiară decât în cazul în care un stat membru a instaurat o procedură unică în cadrul căreia examinează o cerere în lumina ambelor forme de protecție internațională, și anume cea privind statutul de refugiat și cea aferentă protecției subsidiare (Hotărârea din 8 mai 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punctul 39).

28 Reiese însă din dosar că nu aceasta era situația în Irlanda la data faptelor din litigiul principal.

29 În consecință, în lipsa unor reguli stabilite de dreptul Uniunii în privința modalităților procedurale referitoare la introducerea și la examinarea unei cereri de protecție subsidiară aplicabile în Irlanda, revine ordinii juridice interne a acestui stat membru sarcina de a reglementa modalitățile respective cu condiția ca, pe de o parte, modalitățile menționate să nu fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare de natură internă (principiul echivalenței) și, pe de altă parte, să nu facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității) (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 mai 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punctul 41 și jurisprudența citată).

30 În ceea ce privește principiului echivalenței, trebuie amintit că respectarea acestui principiu impune ca o normă națională să se aplice nediferențiat procedurilor întemeiate pe dreptul Uniunii și celor întemeiate pe dreptul național (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 ianuarie 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punctul 74).

31 Instanța de trimitere manifestă dubii privind aspectul dacă cererea de acordare a statutului de refugiat constituie un temei adecvat de comparație cu cererea de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară, în scopul asigurării respectării acestui principiu.

32 Or, în speță, astfel cum a arătat avocatul general la punctele 54 și 58 din concluzii, situația în discuție în litigiul principal privește două proceduri întemeiate pe dreptul Uniunii, și anume cererea persoanei interesate de acordare a statutului de refugiat și cererea acesteia de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară.

33 Trebuie subliniat de altfel că, potrivit însuși modului de redactare a primei întrebări, legislația națională care reglementează examinarea cererilor de azil „reflectă” obligațiile statelor membre în temeiul Directivei 2004/83.

34 În plus, din elementele de care dispune Curtea nu reiese că dreptul irlandez privind azilul ar cuprinde norme materiale naționale care să completeze dreptul Uniunii.

35 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie constatat că, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, care privește două tipuri de cereri întemeiate, ambele, pe dreptul Uniunii, invocarea principiului echivalenței este lipsită de relevanță.

36 În aceste condiții, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite prin articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate (Hotărârea din 28 aprilie 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, punctul 30 și jurisprudența citată).

37 În plus, revine Curții sarcina să furnizeze instanței naționale toate elementele de interpretare a dreptului Uniunii care pot fi utile pentru soluționarea cauzei cu care este sesizată, indiferent dacă instanța de trimitere s-a referit sau nu s-a referit la acestea în enunțul întrebării sale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 februarie 2006, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, punctul 29 și jurisprudența citată).

38 În speță, în acest scop, cele două întrebări adresate de instanța de trimitere trebuie înțelese ca vizând problema dacă principiul efectivității trebuie interpretat în sensul că se opune unei norme de procedură naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care supune o cerere de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară unui termen de decădere de 15 zile lucrătoare de la data notificării, de către autoritatea competentă, a posibilității unui solicitant de azil a cărui cerere a fost respinsă să formuleze o astfel de cerere de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară.

39 În ceea ce privește acest principiu, după cum s-a amintit la punctul 29 din prezenta hotărâre, o normă de procedură națională precum cea în discuție în litigiul principal nu trebuie să fie de natură să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii. Astfel, o asemenea normă trebuie să permită, în speță, un acces efectiv al persoanelor care solicită acordarea protecției subsidiare la drepturile care le sunt conferite de Directiva 2004/83.

40 În consecință, trebuie examinată problema dacă o persoană precum doamna Danqua, care solicită acordarea protecției subsidiare, este în mod concret în măsură să își valorifice drepturile care îi sunt conferite de Directiva 2004/83, și anume, în speță, dreptul de a formula o cerere de acordare a acestei protecții și, în cazurile în care condițiile impuse pentru a putea beneficia de protecția menționată sunt îndeplinite, cel de a dobândi statutul conferit prin aceasta din urmă.

41 Rezultă din decizia de trimitere, precum și din dosarul de care dispune Curtea că, potrivit normei de procedură naționale în discuție în litigiul principal, solicitantul unei protecții subsidiare nu mai poate în principiu să formuleze o cerere de acordare a statutului conferit prin această protecție după expirarea unui termen de 15 zile lucrătoare de la data notificării respingerii cererii sale de acordare a statutului de refugiat.

42 În această privință, trebuie amintit că Curtea a statuat deja că fiecare caz în care se ridică problema dacă o prevedere procedurală națională face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului Uniunii trebuie analizat ținând cont de locul pe care respectiva prevedere îl ocupă în cadrul procedurii în ansamblul său, de modul în care se derulează și de particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale. Din această perspectivă, trebuie în special să se ia în considerare, după caz, protecția dreptului la apărare, principiul securității juridice și buna desfășurare a procedurii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 noiembrie 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punctul 41 și jurisprudența citată).

43 În speță, trebuie să se examineze în special dacă un termen de decădere precum cel în discuție în litigiul principal poate fi justificat în scopul asigurării bunei desfășurări a procedurii de examinare a unei cereri de protecție subsidiară, având în vedere consecințele care decurg din acesta pentru aplicarea dreptului Uniunii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 3 septembrie 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, punctul 28).

44 În ceea ce privește termenele de decădere, Curtea a statuat că este de competența statelor membre să determine, pentru reglementările naționale care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, termene în raport, printre altele, cu importanța pentru persoanele interesate a deciziilor care trebuie adoptate, cu complexitatea procedurilor și a legislației care trebuie aplicată, cu numărul de persoane susceptibile de a fi vizate și cu celelalte interese publice sau private care trebuie luate în considerare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 octombrie 2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, punctul 48).

45 Or, în ceea ce privește legislația în discuție în litigiul principal, trebuie arătat că, după cum a subliniat avocatul general la punctele 75-78 din concluzii, procedura de examinare a cererilor de protecție subsidiară prezintă o importanță specială în măsura în care permite să li se asigure solicitanților de protecție internațională prezervarea drepturilor lor celor mai importante prin acordarea unei astfel de protecții.

46 În acest context, ținând seama de dificultățile cu care asemenea solicitanți se pot confrunta în special din cauza situației dificile din punct de vedere uman și material în care se pot afla astfel de solicitanți, trebuie constatat că un termen de decădere precum cel în discuție în litigiul principal se dovedește a fi deosebit de scurt și nu asigură, în practică, tuturor acestor solicitanți o posibilitate efectivă de a formula o cerere de acordare a protecției subsidiare și, dacă este cazul, de a dobândi statutul conferit prin această protecție. În consecință, un asemenea termen nu poate fi justificat în mod rezonabil în scopul asigurării bunei desfășurări a procedurii de examinare a unei cereri de acordare a respectivului statut.

47 Această concluzie nu poate de altfel să fie repusă în discuție de necesitatea de a asigura eficacitatea procedurilor de returnare, întrucât termenul în discuție în litigiul principal nu este legat în mod direct de procedura de returnare, ci de respingerea cererii de acordare a statutului de refugiat.

48 Prin urmare, trebuie concluzionat că o normă de procedură națională precum cea în discuție în litigiul principal este de natură să compromită accesul efectiv al solicitanților de protecție subsidiară la drepturile care le sunt recunoscute de Directiva 2004/83.

49 Având în vedere toate considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că principiul efectivității trebuie interpretat în sensul că se opune unei norme de procedură naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care supune o cerere de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară unui termen de decădere de 15 zile lucrătoare de la data notificării, de către autoritatea competentă, a posibilității unui solicitant de azil a cărui cerere a fost respinsă să formuleze o astfel de cerere de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

Principiul efectivității trebuie interpretat în sensul că se opune unei norme de procedură naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care supune o cerere de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară unui termen de decădere de 15 zile lucrătoare de la data notificării, de către autoritatea competentă, a posibilității unui solicitant de azil a cărui cerere a fost respinsă să formuleze o astfel de cerere de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară.

Semnături