HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

22 noiembrie 2012*

„Trimitere preliminară — Sistemul european comun de azil — Directiva 2004/83/CE — Standarde minime referitoare la condițiile de acordare a statutului de refugiat sau a statutului conferit prin protecție subsidiară — Articolul 4 alineatul (1) a doua teză — Cooperarea statului membru cu solicitantul pentru evaluarea elementelor relevante ale cererii sale — Conținut — Legalitatea procedurii naționale urmate pentru examinarea unei cereri de protecție subsidiară ulterior respingerii unei cereri de acordare a statutului de refugiat — Respectarea drepturilor fundamentale — Dreptul de a fi ascultat”

În cauza C-277/11,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de High Court (Irlanda), prin decizia din 1 iunie 2011, primită de Curte la 6 iunie 2011, în procedura

M. M.

împotriva

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Ireland,

Attorney General,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano, președinte de cameră, domnii A. Borg Barthet, M. Ilešič și J.-J. Kasel (raportor) și doamna M. Berger, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: doamna K. Sztranc-Sławiczek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 28 martie 2012,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru domnul M., de P. O’Shea și de I. Whelan, BL, împuterniciți de B. Burns, solicitor;

— pentru Irlanda, de D. O’Hagan, în calitate de agent, asistat de D. Conlan Smyth, barrister;

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

* Limba de procedură: engleza.

— pentru guvernul german, de N. Graf Vitzthum, în calitate de agent;

— pentru guvernul maghiar, de Z. Fehér Miklós, precum și de K. Szíjjártó și de Z. Tóth, în calitate de agenți;

— pentru guvernul olandez, de C. Wissels și de M. Noort, în calitate de agenți;

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

— pentru guvernul suedez, de K. Petkovska, în calitate de agent;

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

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 26 aprilie 2012,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (JO L 304, p. 12, rectificare în JO 2005, L 204, p. 24, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul M., pe de o parte, și Minister for Justice, Equality and Law Reform (denumit în continuare „Minister”), Irlanda și Attorney General, pe de altă parte, cu privire la legalitatea procedurii urmate pentru examinarea unei cereri de protecție subsidiară pe care a formulat-o ulterior respingerii cererii sale de acordare a statutului de refugiat.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

3 Articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), intitulat „Dreptul la bună administrare”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.

(2) Acest drept include în principal:

(a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere;

(b) dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial;

(c) obligația administrației de a-și motiva deciziile.”

4 Articolul 47 al doilea paragraf din cartă se referă la dreptul oricărei persoane la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. Acest articol precizează că orice persoană are posibilitatea de a fi consiliată, apărată și reprezentată. Conform articolului 48 alineatul (2) din cartă, oricărei persoane acuzate îi este garantată respectarea dreptului la apărare.

5 În temeiul articolului 51 alineatul (1) din cartă, dispozițiile cartei se adresează statelor membre în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii.

Sistemul european comun de azil

6 Consiliul European de la Strasbourg din 8 și 9 decembrie 1989 a stabilit obiectivul unei armonizări a politicilor de azil ale statelor membre.

7 Concluziile Consiliului European de la Tampere din 15 și 16 octombrie 1999 au prevăzut printre altele instituirea unui regim de azil european comun, întemeiat pe aplicarea integrală și globală a Convenției privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954)] și intrată în vigoare la 22 aprilie 1954 (denumită în continuare „Convenția de la Geneva”). Această convenție a fost completată prin Protocolul privind statutul refugiaților, încheiat la New York la 31 ianuarie 1967, el însuși intrat în vigoare la 4 octombrie 1967 (denumit în continuare „Protocolul din 1967”).

8 Toate statele membre sunt părți contractante la Convenția de la Geneva și la Protocolul din 1967. Uniunea Europeană nu este parte contractantă la acestea, însă articolul 78 alineatul (1) TFUE și articolul 18 din cartă prevăd că dreptul de azil este garantat, printre altele, cu respectarea acestei convenții și a Protocolului din 1967.

9 Tratatul de la Amsterdam, încheiat la 2 octombrie 1997, a introdus în Tratatul CE articolul 63, care atribuia Consiliului Uniunii Europene, ce statua după consultarea Parlamentului European, competența de a adopta măsurile recomandate de Consiliul European de la Tampere.

10 Pe acest temei juridic a fost adoptată Directiva 2004/83, precum și 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 L 326, p. 13, rectificare în JO 2006, L 236, p. 36, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242).

11 De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, articolul 78 TFUE prevede instituirea unui sistem european comun de azil.

12 Directivele 2004/83 și 2005/85 prevăd, în considerentul (1), că o politică comună în domeniul azilului, care cuprinde un sistem european comun de azil, reprezintă un element constitutiv al obiectivului Uniunii de a institui în mod treptat un spațiu de libertate, securitate și justiție deschis celor care, forțați de împrejurări, caută în mod legitim protecție în Comunitatea Europeană. În plus, acestea fac trimitere, în considerentul (2), la Concluziile Consiliului European de la Tampere.

13 Directivele 2004/83 și 2005/85 menționează, în considerentul (10) și, respectiv, în considerentul (8), că respectă drepturile fundamentale, precum și principiile recunoscute în special de cartă.

Directiva 2004/83

14 Conform articolului 1, Directiva 2004/83 are ca obiect stabilirea unor standarde minime referitoare, pe de o parte, la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de o protecție internațională și, pe de altă parte, la conținutul protecției acordate.

15 Potrivit articolului 2 din aceeași directivă, în sensul acesteia:

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

[…]

(c) «refugiat» înseamnă orice resortisant al unei țări terțe care, ca urmare a unei temeri bine fondate de a fi persecutat din cauza rasei sale, a religiei, naționalității, opiniilor politice sau apartenenței la un anumit grup social se află în afara țării al cărei cetățean este și care nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu dorește să solicite protecția respectivei țări […]

(d) «statut de refugiat» înseamnă recunoașterea, de către un stat membru, a calității de refugiat a oricărui resortisant al unei țări terțe sau a oricărui apatrid;

(e) «persoană care poate beneficia de protecție subsidiară» înseamnă orice resortisant al unei țări terțe sau orice apatrid 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 sau, în cazul unui apatrid, în țara în care avea reședința obișnuită, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămările grave definite la articolul 15, […] și [care] nu poate sau, ca urmare a acestui risc, nu dorește protecția respectivei țări;

(f) «statut conferit prin protecție subsidiară» înseamnă recunoașterea, de către un stat membru, a unui resortisant al unei țări terțe sau a unui apatrid ca persoană care poate beneficia de protecție subsidiară;

(g) «cerere de protecție internațională» înseamnă cererea de protecție prezentată unui stat membru de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid, care poate fi înțeleasă ca urmărind să obțină statutul de refugiat sau statutul conferit prin protecție subsidiară […]

[…]”

16 Articolul 4 din Directiva 2004/83, intitulat „Evaluarea faptelor și circumstanțelor”, care figurează în capitolul II din aceasta, la rândul său intitulat „Evaluarea cererilor de protecție internațională”, are următorul cuprins:

„(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.

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

(3) Evaluarea unei cereri de protecție internațională trebuie efectuată individual, ținând seama de următoarele elemente:

(a) toate faptele relevante 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) faptul că, de când a părăsit țara de origine, solicitantul a întreprins sau nu activități având ca scop unic sau scop principal crearea unor condiții necesare pentru a depune o cerere de protecție internațională, pentru a se stabili 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) faptul că se poate considera că solicitantul ar putea beneficia de protecția unei alte țări în care ar putea solicita cetățenia.

(4) Faptul că solicitantul a fost deja persecutat, a suferit deja vătămări grave sau a făcut deja obiectul amenințării directe a unei astfel de persecuții sau a unor astfel de vătămări reprezintă un indiciu serios al temerilor fondate ale solicitantului de a fi persecutat sau al riscului real de a suferi vătămări grave, cu excepția cazului în care există motive întemeiate de a crede că respectiva persecuție sau respectivele vătămări grave nu se vor mai repeta.

(5) Atunci când statele membre aplică principiul conform căruia este obligația solicitantului să își susțină cererea și când anumite aspecte din declarațiile solicitantului nu sunt susținute de dovezi documentare sau de altă natură, aceste aspecte nu necesită o confirmare în cazul în care sunt îndeplinite următoarele condiții:

(a) solicitantul a depus un efort real de a-și susține cererea;

(b) au fost prezentate toate elementele relevante de care dispune solicitantul și s-a furnizat o explicație satisfăcătoare în ceea ce privește absența unor alte elemente de probă;

(c) declarațiile solicitantului sunt considerate coerente și plauzibile și nu sunt contrazise de informații generale și specifice cunoscute, relevante pentru cererea sa;

(d) solicitantul a depus cererea de protecție internațională de îndată ce a fost posibil, cu excepția cazului în care solicitantul poate dovedi un motiv întemeiat pentru care nu a procedat astfel, și

(e) credibilitatea generală a solicitantului a putut fi stabilită.”

Directiva 2005/85

17 Directiva 2005/85 stabilește standarde minime cu privire la procedura de acordare și de retragere a statutului de refugiat. În plus, aceasta precizează drepturile solicitanților de azil.

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

19 Alineatul (3) al articolului 3 menționat 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 de la Geneva, 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.”

20 Capitolul II din Directiva 2005/85, intitulat „Principii fundamentale și garanții”, stabilește standarde minime cu privire la procedurile care trebuie urmate și la garanțiile acordate solicitanților de azil. Acest capitol cuprinde articolele 6-22.

21 Articolul 8 prevede cerințele speciale privind examinarea cererilor.

22 Articolul 9 prevede cerințele referitoare la hotărârea autorității decizionale competente pentru a statua cu privire la cererile de azil.

23 Articolul 10 enumeră garanțiile acordate solicitanților de azil.

24 Articolul 12 prevede dreptul solicitantului de azil de a avea un interviu personal înainte de adoptarea unei hotărâri, iar articolul 13 precizează cerințele cu privire la acest interviu.

25 În temeiul articolului 14, fiecare interviu personal trebuie să facă obiectul unui raport scris, la care solicitantul de azil trebuie să aibă acces în timp util.

26 Capitolul III din Directiva 2005/85 definește normele privind procedurile în primă instanță.

27 Capitolul V din aceeași directivă, intitulat „Proceduri privind căile de atac”, este format dintr-un articol unic, și anume articolul 39, care prevede la alineatul (1) dreptul solicitanților de azil la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, printre altele, împotriva hotărârilor luate cu privire la cererea lor de azil.

Reglementarea națională

28 În Irlanda, în scopul obținerii unei protecții internaționale, trebuie să se facă distincția între două tipuri de cereri, și anume:

— în primul rând, cererea de azil și, în cazul unei decizii negative cu privire la aceasta,

— în al doilea rând, cererea de protecție subsidiară.

29 În statul membru menționat, fiecare dintre aceste două cereri face obiectul unei proceduri specifice, care se desfășoară una după cealaltă.

30 Din decizia de trimitere reiese că dispozițiile naționale care reglementează examinarea cererilor de azil figurează, în esență, în Legea din 1996 privind refugiații (Refugee Act 1996), în versiunea în vigoare la data faptelor din litigiul principal (denumită în continuare „Legea din 1996”).

31 În ceea ce privește cererile de azil, procedura se desfășoară în mai multe etape, care sunt următoarele:

— persoana interesată adresează cererea la Office of the Refugee Applications Commissionner (denumit în continuare „ORAC”);

— solicitantul trebuie să răspundă la un chestionar;

— un agent al ORAC participă la un interviu personal cu solicitantul;

— ORAC pregătește un raport către Minister, care cuprinde o recomandare cu privire la problema dacă solicitantul trebuie sau nu trebuie să beneficieze de statutul de refugiat;

— în cazul în care acest raport conține o recomandare negativă în această privință, el poate face obiectul unei căi de atac la Refugee Appeals Tribunal, jurisdicție care, în principiu, statuează într-un complet format dintr-un singur judecător și pronunță o hotărâre prin care se admite sau se respinge recomandarea ORAC;

— Minister adoptă decizia după cum urmează:

  — atunci când recomandarea ORAC sau decizia Refugee Appeals Tribunal este pozitivă, este obligat să acorde statutul de refugiat;

  — atunci când propunerea este negativă, o poate urma, dispunând totuși de puterea discreționară de a acorda beneficiul statutului amintit;

— în cazul în care Minister a respins cererea de azil, notificarea intenției acestuia de a-l expulza pe solicitant trebuie să conțină o informare cu privire la dreptul acestuia din urmă de a solicita protecția subsidiară într-un termen de 15 zile.

32 Decizia de respingere a acordării statutului de refugiat poate face obiectul unei acțiuni în anulare în fața unei instanțe.

33 În ceea ce privește procedura aplicabilă cererilor de protecție subsidiară, aceasta figurează în Regulamentul din 2006 referitor la Comunitățile Europene (condiții care permit să se beneficieze de protecție) [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006], adoptat de Minister la 9 octombrie 2006 și având ca obiect, în special, transpunerea Directivei 2004/83 (denumit în continuare „Regulamentul din 2006”).

34 Cererea de acordare a protecției subsidiare este formulată de persoana interesată prin intermediul unui formular al cărui model figurează în anexa la Regulamentul din 2006.

35 Regulamentul menționat nu conține nicio dispoziție care să prevadă că solicitantul unei astfel de protecții subsidiare este ascultat în cadrul examinării cererii sale.

36 Regulamentul din 2006 nu conține nici alte norme procedurale care să poată fi considerate ca o punere în aplicare a cerinței prevăzute la articolul 4 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/83.

37 Minister se pronunță cu privire la cererea de protecție subsidiară prin decizie motivată, prin care admite sau respinge această cerere.

38 Decizia de respingere poate face obiectul unei acțiuni în anulare în fața unei instanțe.

Litigiul principal și întrebarea preliminară

39 Domnul M. este un resortisant ruandez de etnie tutsi care a solicitat azil în Irlanda la 1 mai 2008.

40 În susținerea acestei cereri, domnul M. arată că, în cazul în care s-ar întoarce în țara sa de origine, ar risca să fie pus sub acuzare în fața unei instanțe militare pentru motivul că a criticat deschis modul în care s-au desfășurat investigațiile privind genocidul din 1994. El afirmă că a fost serios afectat de acest genocid, având în vedere că părinții săi, trei dintre frații săi și una dintre surorile sale ar fi fost asasinați.

41 În ceea ce privește situația sa personală, acesta precizează că, după obținerea diplomei în drept la Universitatea Națională din Rwanda, în 2003, a solicitat să se angajeze ca funcționar public în administrația Republicii Rwanda, însă a fost singurul din întreaga promoție care nu a obținut un astfel de loc de muncă, în pofida calificărilor sale. În schimb, ar fi fost forțat să accepte un post subaltern în cadrul biroului procurorului militar, faptul de a-l supune astfel la rigoarea dreptului militar constituind un mijloc de a-l reduce la tăcere și de a-l împiedica să divulge informații cu privire la genocid care ar fi putut să deranjeze autoritățile. Pe de altă parte, i s-ar fi recomandat cu tărie să nu protesteze, iar un ofițer militar ar fi fost ucis întrucât începuse să pună întrebări incomode cu privire la modul de desfășurare a investigațiilor referitoare la genocidul menționat.

42 În iunie 2006, domnul M. a fost admis la facultatea de drept a unei universități irlandeze pentru a urma studii postuniversitare (LLM). În acest scop, i s-a acordat o viză de studii în septembrie 2006 și, după obținerea diplomei în noiembrie 2007, a efectuat în statul membru de primire activități de cercetare în materia crimelor de război și a genocidului.

43 La puțin timp după expirarea vizei, domnul M. a formulat o cerere pentru obținerea azilului în Irlanda. Această cerere a fost respinsă pentru motivul că afirmațiile sale referitoare la persecuția sa în Rwanda nu au fost considerate credibile. Recomandarea negativă a ORAC poartă data de 30 august 2008 și a fost confirmată de Refugee Appeals Tribunal la 28 octombrie 2008. Decizia Minister prin care s-a respins cererea sa de azil a fost notificată persoanei interesate în cursul lunii decembrie 2008.

44 Prin urmare, la 31 decembrie 2008, domnul M. a introdus o cerere de protecție subsidiară, prin completarea unui chestionar prevăzut în acest scop de reglementarea irlandeză.

45 Această cerere a fost respinsă prin decizia Minister din 24 septembrie 2010. În decizia sa, acesta s-a întemeiat în esență pe decizia sa anterioară din 2008 de respingere a cererii de azil prezentate de persoana interesată pentru a conchide că aceasta din urmă nu dovedise existența unor motive suficiente pentru a demonstra că riscă să sufere o vătămare gravă în țara sa de origine, întrucât există îndoieli serioase cu privire la credibilitatea afirmațiilor sale.

46 Împotriva acestei ultime decizii a Minister, domnul M. a formulat, la 6 ianuarie 2011, o acțiune în anulare în fața High Court, în cadrul căreia contestă legalitatea respingerii cererii sale de protecție subsidiară, pentru motivul că procedura de examinare a acestei cereri nu ar fi conformă cu dreptul Uniunii.

47 Astfel, nu numai că Irlanda nu ar fi transpus integral Directiva 2004/83, în special articolul 4 alineatul (1) a doua teză și alineatul (2), precum și începutul alineatului (3) din aceasta, ci, în plus, la examinarea cererii de protecție subsidiară depuse de domnul M., Minister nu ar fi respectat în speță anumite norme de drept al Uniunii.

48 Într-adevăr, cerința fundamentală de echitate cu ocazia punerii în aplicare a procedurilor administrative ar implica în special respectarea dreptului la apărare.

49 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, în orice procedură susceptibilă să conducă la un act cauzator de prejudiciu, dreptul de a fi ascultat presupune, în calitate de principiu general al dreptului Uniunii, chiar și în absența unei reglementări specifice în această privință, ca persoanei interesate să i se fi oferit posibilitatea să își prezinte în mod util punctul de vedere cu privire la elementele pe care administrația înțelege să își întemeieze decizia. Același principiu ar fi consacrat în prezent de cartă.

50 Interpretată în lumina acestor principii, obligația de cooperare prevăzută la articolul 4 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/83 ar însemna că Minister este obligat să comunice solicitantului de azil rezultatele evaluării sale înaintea luării deciziei finale, astfel încât să permită acestuia din urmă să reacționeze la elementele care conduc la un răspuns defavorabil, prin prezentarea oricărui înscris care ar fi disponibil în acel moment sau a oricărui argument de natură să dovedească netemeinicia poziției autorității naționale competente, precum și să atragă atenția acesteia cu privire la orice aspect pertinent de care nu s-ar fi ținut seama în mod corespunzător.

51 Or, în prezenta cauză, este cert că domnul M. nu a fost ascultat niciodată în cadrul examinării cererii sale de protecție subsidiară. În plus, pe toată durata examinării acestei cereri, el nu ar fi fost informat nici cu privire la elementele considerate relevante de Minister pentru luarea deciziei de a refuza să îi acorde beneficiului protecției subsidiare, nici cu privire la data la care aceasta din urmă trebuia să intervină. Mai mult decât atât, pentru a justifica această decizie, Minister s-ar fi limitat într-o foarte mare măsură să se refere la motivele invocate anterior pentru respingerea cererii de azil a domnului M. Pe de altă parte, pe parcursul procedurii referitoare la calea de atac pe care a introdus-o împotriva deciziei de respingere a cererii sale de azil, i s-ar fi refuzat beneficiul unei ședințe de audiere a pledoariilor pentru motivul că nu formulase această cerere în cel mai scurt timp după sosirea sa în Irlanda și că nu fusese în măsură să furnizeze un motiv convingător pentru a justifica această împrejurare.

52 Autoritățile irlandeze competente au susținut că, fiind vorba în speță de o cerere de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară, aceasta nu este examinată în mod izolat, ci face obiectul unei „interacțiuni puternice între solicitant și autorități”, dat fiind că o asemenea cerere este evaluată în mod necesar după examinarea – și respingerea – unei cereri de azil în cursul căreia observațiile persoanei interesate au fost efectiv ascultate și aceasta a răspuns la un chestionar detaliat. Cu toate acestea, după introducerea cererii, procedura ar fi „inchizitorială și necontradictorie”. Astfel, obligația de cooperare enunțată la articolul 4 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/83 s-ar referi numai la evaluarea elementelor materiale relevante prezentate în susținerea cererii și nu ar privi deloc procedura decizională. De altfel, în majoritatea cazurilor, dosarul furnizat în susținerea cererii de protecție subsidiară ar fi cu totul identic cu cel depus deja în cadrul cererii de azil sau cel puțin sensibil același și, în orice caz, orice informație nouă ar face obiectul unei evaluări.

53 Cu privire la fond, refuzul de acordare a unei protecții internaționale în favoarea domnului M. ar fi justificat prin faptul că afirmațiile sale nu sunt credibile, ceea ce ar fi coroborat de împrejurarea că acesta din urmă a introdus cele două cereri ale sale cu o întârziere considerabilă în raport cu data la care a intrat pe teritoriul irlandez.

54 High Court are îndoieli că teza susținută de domnul M. ar putea fi admisă. Astfel, aceasta ar fi hotărât deja în mai multe cazuri că, având în vedere modul de redactare și structura Directivei 2004/83, precum și contextul în care se înscrie aceasta, procedura de examinare a unei cereri care urmărește acordarea protecției subsidiare care s-a desfășurat în condiții precum cele din litigiul cu care este sesizată instanța de trimitere nu poate fi viciată în raport cu cerința prevăzută la articolul 4 alineatul (1) a doua teză din această directivă.

55 Cu toate acestea, dintr-o decizie pronunțată în anul 2007 de Raad van State (Țările de Jos) ar rezulta că, în Regatul Țărilor de Jos, atunci când autoritatea competentă intenționează să respingă o cerere de azil, solicitantul este informat cu privire la aceasta în prealabil, cu comunicarea motivelor acestei respingeri, și dispune de posibilitatea să își prezinte punctul său de vedere în scris în termenul acordat.

56 În aceste condiții, High Court a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

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

Cu privire la întrebarea preliminară

57 Pentru a răspunde la întrebarea adresată de instanța de trimitere, este necesar să se arate de la bun început că articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83 este aplicabil unei cereri precum cea în discuție în litigiul principal, care urmărește să obțină beneficiul statutului conferit prin protecție subsidiară.

58 Astfel, în virtutea atât a însuși modului său de redactare, cât și a titlului capitolului care cuprinde dispoziția menționată, aceasta privește „cererile de protecție internațională”.

59 Or, astfel cum reiese din articolul 2 literele (a) și (g) din Directiva 2004/83, „protecție internațională” înseamnă statutul de refugiat, precum și cel conferit prin protecție subsidiară, iar „cerere de protecție internațională” înseamnă cererea care urmărește să obțină fie statutul de refugiat, fie statutul conferit prin protecție subsidiară.

60 Cu toate acestea, în ceea ce privește conținutul care trebuie acordat cerinței privind cooperarea cu solicitantul pe care articolul 4 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/83 o impune statului membru în cauză, nu poate fi reținută teza propusă de domnul M., potrivit căreia această normă ar obliga autoritatea națională competentă să examineze cererea de protecție subsidiară să comunice solicitantului, înainte de adoptarea unei decizii defavorabile în această privință și atunci când o cerere de azil formulată de aceeași persoană a fost anterior respinsă, elementele pe care înțelege să își întemeieze această decizie și să obțină cu privire la acest aspect observațiile persoanei interesate.

61 Trebuie astfel constatat că o cerință de această natură nu rezultă deloc din modul de redactare a dispoziției în cauză. Or, în cazul în care legiuitorul Uniunii ar fi înțeles să impună statelor membre obligații precum cele sugerate de domnul M., ar fi precizat-o cu siguranță în mod explicit.

62 În plus, o obligație de cooperare astfel înțeleasă nu ar fi coerentă cu sistemul instituit de legiuitorul menționat în vederea examinării cererilor de protecție internațională.

63 Astfel cum reiese din titlul său, articolul 4 din Directiva 2004/83 se referă la „evaluarea faptelor și circumstanțelor”.

64 În realitate, această „evaluare” se desfășoară în două etape distincte. Prima etapă privește stabilirea împrejurărilor de fapt susceptibile să constituie elemente de probă în susținerea cererii, în timp ce etapa a doua se referă la aprecierea juridică a acestor elemente, care constă în a decide dacă, având în vedere faptele care caracterizează o speță, sunt îndeplinite condițiile de fond prevăzute de articolele 9 și 10 sau 15 din Directiva 2004/83 pentru acordarea unei protecții internaționale.

65 Or, potrivit articolului 4 alineatul (1) din directiva menționată, deși în mod normal este obligația solicitantului să prezinte toate elementele necesare în susținerea cererii sale, revine totuși statului membru în cauză obligația de a coopera cu solicitantul în stadiul stabilirii elementelor relevante ale acestei cereri.

66 În consecință, 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.

67 De altfel, interpretarea enunțată la punctul anterior este coroborată de articolul 8 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2005/85, potrivit căruia statele membre asigură că se obțin informații precise și actualizate cu privire la situația generală existentă în țările de origine ale solicitanților de azil și, acolo unde este necesar, în țările pe care aceștia le-au tranzitat.

68 Este, prin urmare, clar că articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/83 nu privește decât prima etapă, menționată la punctul 64 din prezenta hotărâre, privind stabilirea de fapte și de împrejurări în calitate de elemente de probă susceptibile să justifice cererea de azil.

69 În schimb, este evident că teza susținută de domnul M. privește cea de a doua etapă, menționată la același punct din prezenta hotărâre, referitoare la aprecierea concluziilor care trebuie deduse din elementele furnizate în susținerea cererii, prin stabilirea faptului dacă acestea sunt efectiv de natură să îndeplinească condițiile necesare pentru acordarea protecției internaționale solicitate.

70 Or, o asemenea analiză a temeiniciei cererii de azil poate fi efectuată numai de autoritatea națională competentă, astfel încât, în acest stadiu al procedurii, o cerință de cooperare a acestei autorități cu solicitantul, astfel cum este prevăzută la articolul 4 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/83, nu este pertinentă.

71 Trebuie adăugat că o obligație de cooperare care să aibă conținutul preconizat de domnul M. nu și-ar găsi în mod logic locul în cadrul Directivei 2004/83.

72 Astfel, având în vedere conținutul și finalitatea sa, această directivă are ca unic obiect să stabilească, pe de o parte, criterii comune tuturor statelor membre în ceea ce privește condițiile de fond pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe pentru a putea beneficia de o protecție internațională, precum și, pe de altă parte, conținutul material al acestei protecții.

73 În schimb, directiva menționată nu urmărește în niciun caz să prevadă normele de procedură aplicabile examinării unei cereri de protecție internațională și, prin urmare, nici să stabilească garanțiile procedurale care trebuie, în acest scop, să fie acordate solicitantului de azil.

74 În aceste condiții, este necesar să se concluzioneze cu privire la acest aspect că cerința de cooperare a statului membru în cauză cu solicitantul de azil, astfel cum este prevăzută la articolul 4 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/83, nu poate fi interpretată în sensul că, în ipoteza în care un străin solicită beneficiul statutului conferit prin protecție subsidiară ulterior respingerii cererii de acordare a statutului de refugiat, iar autoritatea națională competentă intenționează să respingă și cea de a doua

cerere, această autoritate ar fi ținută în acest scop, înainte de adoptarea deciziei sale, să informeze persoana interesată cu privire la rezultatul negativ pe care își propune să îl rezerve cererii sale, precum și să îi comunice argumentele pe care înțelege să întemeieze respingerea acesteia, astfel încât să permită solicitantului respectiv să își prezinte punctul de vedere în această privință.

75 Acestea fiind precizate, reiese din observațiile părților din litigiul principal depuse în fața Curții că prezenta cauză pune în mod mai general problema dreptului străinului de a fi ascultat în cursul procedurii de examinare a celei de a doua cereri ale sale, care vizează beneficiul protecției subsidiare, în cazul în care aceasta este introdusă ulterior respingerii unei prime cereri prin care se urmărea obținerea statutului de refugiat, într-un caz precum cel din litigiul pendinte în fața instanței de trimitere, în care cererea inițială a făcut obiectul unei proceduri distincte în cadrul căreia persoana interesată și-a putut susține în mod valabil observațiile.

76 Pentru a da un răspuns util instanței de trimitere, este, prin urmare, necesar să se stabilească dacă, în ceea ce privește o situație precum cea din cauza principală, caracterizată prin existența a două proceduri separate și succesive în vederea examinării cererii de azil și, respectiv, a cererii de protecție subsidiară, dreptul Uniunii se opune faptului de a nu se proceda la o nouă audiere a persoanei interesate cu ocazia examinării celei de a doua cereri și înainte de respingerea acesteia pentru motivul că, astfel cum au susținut atât High Court, cât și Irlanda, aceasta din urmă a fost deja ascultată în cadrul procedurii referitoare la prima sa cerere prin care se urmărea obținerea statutului de refugiat.

77 Trebuie arătat de la bun început că Directiva 2005/85 stabilește standarde minime cu privire la procedurile de examinare a cererilor și precizează drepturile solicitanților de azil.

78 În această privință, directiva menționată prevede printre altele că examinarea unei cereri de azil nu este respinsă sau exclusă pentru unicul motiv că aceasta nu a fost depusă în cel mai scurt termen [articolul 8 alineatul (1)], că cererile sunt examinate și hotărârile sunt adoptate în mod individual, obiectiv și imparțial [articolul 8 alineatul (2) litera (a)], că, în cazul respingerii unei cereri, hotărârea este motivată în fapt și în drept [articolul 9 alineatul (2) primul paragraf] și că, înainte de adoptarea unei hotărâri de către autoritatea decizională, solicitantului de azil i se dă posibilitatea de a avea un interviu personal cu privire la cererea sa, în condiții care permit persoanei interesate să prezinte toate motivele acesteia din urmă [articolul 12 și articolul 13 alineatul (3)].

79 Cu toate acestea, Directiva 2005/85 nu se aplică cererilor de protecție subsidiară, cu excepția cazului în care un stat membru instaurează 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. Astfel, într-un asemenea caz, normele prevăzute de această directivă trebuie să fie aplicate pe tot parcursul procedurii, deci și atunci când autoritatea națională examinează cererea prin care se urmărește obținerea protecției subsidiare.

80 Nu aceasta este însă situația în Irlanda, întrucât acest stat membru a ales să instituie două proceduri separate în vederea examinării cererii de azil și, respectiv, a cererii de protecție subsidiară, cea de a doua neputând fi introdusă decât ulterior respingerii celei dintâi. În aceste condiții, dreptul irlandez prevede respectarea garanțiilor și a principiilor enunțate de Directiva 2005/85 doar în cadrul examinării cererilor de acordare a statutului de refugiat. În ceea ce privește dreptul solicitantului de a fi ascultat înainte de adoptarea unei decizii, High Court a precizat în decizia de trimitere că, potrivit jurisprudenței naționale, această formalitate nu trebuia să fie respectată cu ocazia examinării unei cereri de protecție subsidiară introdusă ulterior respingerii unei cereri de azil, dat fiind că persoana interesată a fost deja ascultată în cadrul examinării cererii sale de azil, iar cele două proceduri sunt strâns legate.

81 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, respectarea dreptului la apărare constituie un principiu fundamental al dreptului Uniunii (a se vedea în special Hotărârea din 28 martie 2000, Krombach, C-7/98, Rec., p. I-1935, punctul 42, și Hotărârea din 18 decembrie 2008, Sopropé, C-349/07, Rep., p. I-10369, punctul 36).

82 În speță, în ceea ce privește îndeosebi dreptul de a fi ascultat în orice procedură, care face parte integrantă din principiul fundamental menționat (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 9 noiembrie 1983, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin/Comisia, 322/81, Rec., p. 3461, punctul 7, și Hotărârea din 18 octombrie 1989, Orkem/Comisia, 374/87, Rec., p. 3283, punctul 32), acesta este în prezent consacrat nu numai de articolele 47 și 48 din cartă, care garantează respectarea dreptului la apărare, precum și a dreptului la un proces echitabil în cadrul oricărei proceduri jurisdicționale, ci și de articolul 41 din aceasta, care prevede dreptul la bună administrare.

83 Alineatul (2) al articolului 41 menționat prevede că acest drept la bună administrare cuprinde în principal dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere, dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial, precum și obligația administrației de a-și motiva deciziile.

84 Trebuie să se constate că, după cum rezultă din însuși modul său de redactare, această dispoziție este de aplicabilitate generală.

85 Astfel, Curtea a afirmat întotdeauna importanța dreptului de a fi ascultat și conținutul său foarte larg în ordinea juridică a Uniunii, considerând că acest drept trebuie să se aplice oricărei proceduri susceptibile de a conduce la un act cauzator de prejudiciu (a se vedea în special Hotărârea din 23 octombrie 1974, Transocean Marine Paint Association/Comisia, 17/74, Rec., p. 1063, punctul 15, Hotărârea Krombach, citată anterior, punctul 42, și Hotărârea Sopropé, citată anterior, punctul 36).

86 Conform jurisprudenței Curții, respectarea dreptului menționat se impune chiar în cazul în care reglementarea aplicabilă nu prevede în mod expres o astfel de formalitate (a se vedea Hotărârea Sopropé, citată anterior, punctul 38).

87 Dreptul de a fi ascultat garantează oricărei persoane posibilitatea să își exprime în mod util și efectiv punctul de vedere în cursul procedurii administrative și înainte de adoptarea oricărei decizii susceptibile să îi afecteze în mod defavorabil interesele (a se vedea în special Hotărârea din 9 iunie 2005, Spania/Comisia, C-287/02, Rec., p. I-5093, punctul 37 și jurisprudența citată, Hotărârea Sopropé, citată anterior, punctul 37, Hotărârea din 1 octombrie 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consiliul, C-141/08 P, Rep., p. I-9147, punctul 83, precum și Hotărârea din 21 decembrie 2011, Franța/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rep., p. I-13427, punctele 64 și 65).

88 Dreptul menționat implică de asemenea că administrația acordă toată atenția necesară observațiilor astfel prezentate de persoana interesată, prin examinarea, cu grijă și cu imparțialitate, a tuturor elementelor relevante ale speței și prin motivarea deciziei sale în mod detaliat (a se vedea Hotărârea din 21 noiembrie 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec., p. I-5469, punctul 14, și Hotărârea Sopropé, citată anterior, punctul 50), obligația de motivare a unei decizii într-un mod suficient de specific și de concret pentru a permite persoanei interesate să înțeleagă motivele respingerii cererii sale constituind astfel corolarul principiului respectării dreptului la apărare.

89 Rezultă din considerațiile de mai sus că dreptul astfel conceput al solicitantului de azil de a fi ascultat trebuie să se aplice pe deplin în procedura de examinare a unei cereri de acordare a protecției internaționale condusă de autoritatea națională competentă în temeiul normelor adoptate în cadrul sistemului european comun de azil.

90 În această privință, nu poate fi admisă teza susținută de instanța de trimitere și de Irlanda, potrivit căreia, în cazul în care, precum în acest stat membru, cererea de protecție subsidiară face obiectul unei proceduri distincte care este în mod necesar ulterioară respingerii unei cereri de azil decise la finalul unei examinări care a inclus o audiere a persoanei interesate, nu este necesar să se procedeze la o nouă audiere a acesteia din urmă în scopul examinării cererii de protecție subsidiară, întrucât această formalitate ar fi inutilă, fiind o repetare a celei de care străinul a beneficiat deja într-un context în mare măsură comparabil.

91 Dimpotrivă, atunci când un stat membru a ales să instituie două proceduri distincte și succesive pentru examinarea cererii de azil și a cererii de protecție subsidiară, este necesar ca, având în vedere caracterul fundamental pe care îl îmbracă, dreptul persoanei interesate de a fi ascultată să fie garantat pe deplin în cadrul fiecăreia dintre aceste două proceduri.

92 De altfel, această interpretare este cu atât mai justificată într-un caz precum cel în discuție în litigiul principal cu cât, potrivit indicațiilor furnizate de însăși instanța de trimitere, autoritatea națională competentă și-a motivat decizia de respingere a cererii de protecție subsidiară limitându-se să se refere într-o mare măsură la motivele deja invocate de aceeași autoritate în susținerea respingerii cererii de azil, în condițiile în care, conform Directivei 2004/83, nu aceleași condiții trebuie să fie îndeplinite pentru acordarea statutului de refugiat și pentru beneficiul statutului conferit prin protecție subsidiară, natura drepturilor inerente acestor statute fiind de altfel diferită.

93 Trebuie adăugat că, în temeiul unei jurisprudențe consacrate a Curții, statele membre au obligația nu numai de a interpreta dreptul lor național într-un mod conform dreptului Uniunii, ci și de a se asigura că nu se întemeiază pe o interpretare care ar intra în conflict cu drepturile fundamentale protejate de ordinea juridică a Uniunii sau cu alte principii generale ale dreptului Uniunii (a se vedea Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții, C-411/10 și C-493/10, Rep., p. I-13905, punctul 77).

94 În raport cu aceste elemente de interpretare a dreptului Uniunii, revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia conformitatea cu cerințele acestui drept a procedurii aplicate în cadrul examinării cererii de protecție subsidiară formulate de domnul M. și, în cazul în care aceasta ar constata o încălcare a dreptului acestuia din urmă de a fi ascultat, să determine toate consecințele care se impun.

95 Având în vedere ansamblul considerațiilor precedente, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că:

— cerința de cooperare a statului membru în cauză cu solicitantul de azil, astfel cum este prevăzută la articolul 4 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/83, nu poate fi interpretată în sensul că, în ipoteza în care un străin solicită beneficiul statutului conferit prin protecție subsidiară ulterior respingerii cererii de acordare a statutului de refugiat, iar autoritatea națională competentă intenționează să respingă și cea de a doua cerere, această autoritate ar fi ținută în acest scop, înainte de adoptarea deciziei sale, să informeze persoana interesată cu privire la rezultatul negativ pe care își propune să îl rezerve cererii sale, precum și să îi comunice argumentele pe care înțelege să întemeieze respingerea acesteia, astfel încât să permită solicitantului respectiv să își prezinte punctul de vedere în această privință;

— cu toate acestea, în ceea ce privește un sistem precum cel instituit prin reglementarea națională în discuție în litigiul principal, caracterizat prin existența a două proceduri distincte și succesive pentru examinarea cererii prin care se urmărește obținerea statutului de refugiat și, respectiv, a cererii de protecție subsidiară, revine instanței de trimitere sarcina de a asigura respectarea, în cadrul fiecăreia dintre aceste proceduri, a drepturilor fundamentale ale solicitantului și în special a dreptului de a fi ascultat, în sensul că trebuie să aibă posibilitatea să își prezinte în mod util observațiile înainte de adoptarea oricărei decizii de respingere a acordării beneficiului protecției solicitate. Într-un asemenea sistem, împrejurarea că persoana interesată a fost deja ascultată în

mod legal cu ocazia examinării cererii sale de acordare a statutului de refugiat nu înseamnă că se poate face abstracție de această formalitate în cadrul procedurii privind cererea de protecție subsidiară.

Cu privire la cheltuielile de judecată

96 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 întâi) declară:

Cerința de cooperare a statului membru în cauză cu solicitantul de azil, astfel cum este prevăzută la articolul 4 alineatul (1) a doua teză 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, nu poate fi interpretată în sensul că, în ipoteza în care un străin solicită beneficiul statutului conferit prin protecție subsidiară ulterior respingerii cererii de acordare a statutului de refugiat, iar autoritatea națională competentă intenționează să respingă și cea de a doua cerere, această autoritate ar fi ținută în acest scop, înainte de adoptarea deciziei sale, să informeze persoana interesată cu privire la rezultatul negativ pe care își propune să îl rezerve cererii sale, precum și să îi comunice argumentele pe care înțelege să întemeieze respingerea acesteia, astfel încât să permită solicitantului respectiv să își prezinte punctul de vedere în această privință.

Cu toate acestea, în ceea ce privește un sistem precum cel instituit prin reglementarea națională în discuție în litigiul principal, caracterizat prin existența a două proceduri distincte și succesive pentru examinarea cererii prin care se urmărește obținerea statutului de refugiat și, respectiv, a cererii de protecție subsidiară, revine instanței de trimitere sarcina de a asigura respectarea, în cadrul fiecăreia dintre aceste proceduri, a drepturilor fundamentale ale solicitantului și în special a dreptului de a fi ascultat, în sensul că trebuie să aibă posibilitatea să își prezinte în mod util observațiile înainte de adoptarea oricărei decizii de respingere a acordării beneficiului protecției solicitate. Într-un asemenea sistem, împrejurarea că persoana interesată a fost deja ascultată în mod legal cu ocazia examinării cererii sale de acordare a statutului de refugiat nu înseamnă că se poate face abstracție de această formalitate în cadrul procedurii privind cererea de protecție subsidiară.

Semnături