



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

YVES BOT

prezentate la 7 noiembrie 2013¹

Cauza C-604/12

H. N.

împotriva

Minister for Justice, Equality and Law Reform

[cerere de decizie preliminară formulată de Supreme Court (Irlanda)]

„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 — Directiva 2005/85/CE — Standarde minime cu privire la procedura de acordare și de retragere a statutului de refugiat în statele membre — Normă națională de procedură care condiționează examinarea unei cereri de protecție subsidiară de respingerea prealabilă a unei cereri de acordare a statutului de refugiat — Admisibilitate — Respectarea dreptului la bună administrare — Celeritatea și imparțialitatea procedurii de examinare”

1. Prezenta trimitere preliminară ridică încă o dată problema organizării procedurii de acordare a unei protecții internaționale în Irlanda și urmează linia Hotărârii M.², precum și a Hotărârii D. și A.³.
2. În special, Supreme Court (Irlanda) solicită Curții să se stabilească dacă o normă națională de procedură care condiționează examinarea unei cereri de protecție subsidiară de respingerea prealabilă a unei cereri de acordare a statutului de refugiat respectă cerințele Directivei 2004/83/CE⁴ și, în special, principiul bunei administrări consacrat la articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁵.
3. Protecția subsidiară este o protecție internațională care, potrivit articolului 2 litera (e) din Directiva 2004/83, se adresează resortisanților țărilor terțe care nu pot fi considerați refugiați, dar în privința cărora există motive serioase și întemeiate de a crede că ar fi supuși unui risc real de a suferi vătămări grave dacă s-ar întoarce în țara lor de origine.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Hotărârea din 22 noiembrie 2012 (C-277/11).

3 — Hotărârea din 31 ianuarie 2013 (C-175/11).

4 — Directiva Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (JO L 304, p. 12, rectificare în JO 2005, L 204, p. 24, Ediție specială, 19/vol. 07, p. 52).

5 — Denumită în continuare „carta”.

4. În cadrul sistemului european comun de azil, protecția subsidiară completează normele referitoare la statutul de refugiat prevăzute de Convenția privind statutul refugiaților⁶. Majoritatea statelor membre au adoptat în acest caz o procedură unică în cursul căreia acestea examinează cererea de azil introdusă de persoana în cauză în lumina celor două forme de protecție internațională. În ceea ce privește Irlanda, aceasta a menținut un sistem mai compartimentat, prin instituirea a două proceduri distincte. Astfel, o cerere de protecție subsidiară poate fi introdusă în Irlanda numai din momentul în care s-a epuizat procedura de acordare a statutului de refugiat, iar Minister for Justice, Equality and Law Reform a notificat persoanei în cauză intenția sa de a adopta o decizie de returnare în privința sa. În cadrul acestui sistem – ca și în cadrul oricărui alt sistem, de altfel –, un individ nu are posibilitatea de a introduce o cerere autonomă având drept obiect doar acordarea protecției subsidiare.

5. Aceasta este legislația în temeiul căreia Minister for Justice, Equality and Law Reform a respins cererea de protecție subsidiară introdusă de domnul N.

6. Acesta este un cetățean pakistanez care locuiește în Irlanda începând din anul 2003. Domnul N. a beneficiat mai întâi de o viză de studii, înainte de a obține un permis de ședere, valabil până la 31 decembrie 2005, ca urmare a căsătoriei sale cu o persoană având cetățenie irlandeză. La 23 februarie 2006, Minister for Justice, Equality and Law Reform a notificat domnului N. intenția sa de a adopta o decizie de returnare pentru motivul că permisul său de ședere nu fusese reînnoit, domnul N. fiind separat de soția sa. Acesta a rămas totuși pe teritoriul irlandez în calitate de student și a obținut o diplomă în științe economice în anul 2007. În plus, a introdus o acțiune împotriva Minister for Justice, Equality and Law Reform și a statului irlandez, susținând că legislația care prevede returnarea este în parte contrară Constituției.

7. Domnul N. nu a depus niciodată o cerere de azil în Irlanda. Acesta explică că nu se teme că va fi persecutat pe motiv de rasă, de religie, de cetățenie, de opinii politice sau de apartenență la un anumit grup social și că, în consecință, nu este un refugiat în sensul articolului 2 litera (c) din Directiva 2004/83. El susține însă că ar risca să fie supus unor vătămări grave în cazul în care ar trebui să fie trimis în Pakistan, în special din cauza violenței generalizate care există în Valea Swat, unde locuiește familia sa.

8. În consecință, la 16 iunie 2009, domnul N. a introdus o cerere de protecție subsidiară. Minister for Justice, Equality and Law Reform a respins această cerere pentru motivul că domnul N. nu introdusese în prealabil o cerere de acordare a statutului de refugiat. În urma respingerii acțiunii în anulare pe care a introdus-o împotriva acestei decizii la High Court (Irlanda), domnul N. a formulat recurs la Supreme Court.

9. Întrucât această normă națională de procedură generează preocupări referitoare la eficacitatea, la imparțialitatea, precum și la durata procedurii, Supreme Court a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Directiva 2004/83[...], interpretată în lumina principiului bunei administrări prevăzut în dreptul Uniunii Europene, în special astfel cum este consacrat la articolul 41 din [cartă] [...], permite unui stat membru să prevadă în legislația sa că o cerere de acordare a statutului conferit prin protecție subsidiară poate fi examinată numai dacă solicitantul a formulat o cerere de acordare a statutului de refugiat, iar aceasta a fost respinsă în conformitate cu dreptul național?”

10. Cu alte cuvinte, în cadrul punerii în aplicare a Directivei 2004/83, respectarea dreptului la bună administrare obligă un stat membru să introducă o procedură autonomă în vederea obținerii statutului conferit prin protecție subsidiară?

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

11. Deși întrebarea pe care o adresează Curții instanța de trimitere se referă la conformitatea legislației irlandeze cu dreptul Uniunii, aceasta privește, în realitate, o normă de procedură care se întâlnește în toate statele membre. Astfel, indiferent de structura procedurii de examinare, fie că este vorba despre un birou unic, fie despre o procedură precum cea în discuție în cauza principală, autoritatea națională competentă examinează întotdeauna dacă persoana în cauză este eligibilă pentru acordarea statutului de refugiat înainte de a examina dacă poate beneficia de o protecție subsidiară. În acest sens, procedura irlandeză nu se diferențiază, așadar, atât de mult de procedurile instituite în celelalte state membre. În plus, niciunul dintre sisteme nu prevede, în prezent, introducerea unei proceduri autonome în vederea acordării protecției subsidiare.

12. În prezentele concluzii vom arăta motivele pentru care considerăm că, în cadrul procedurii de examinare a unei cereri de azil, principiul bunei administrări trebuie mai întâi să garanteze stabilirea corectă a nevoii de protecție internațională, ceea ce necesită o evaluare exhaustivă a cererii în lumina celor două forme de protecție internațională. Prin urmare, vom explica motivele pentru care suntem convinși că, prin impunerea unei examinări prealabile a cererii din perspectiva condițiilor stabilite pentru a obține statutul de refugiat, norma de procedură în discuție permite să se garanteze persoanei care caută în mod legitim o protecție internațională acordarea unui statut adecvat, precum și accesul efectiv la drepturile care îi sunt conferite prin Directiva 2004/83, și acest lucru pe baza unei examinări conforme cu spiritul și cu textele care guvernează sistemul european comun de azil.

I – Dreptul irlandez

13. În Irlanda, procedura de examinare a unei cereri de protecție internațională se caracterizează printr-o multitudine de etape procedurale.

14. Normele de procedură referitoare la cererile de obținere a statutului de refugiat sunt stabilite prin Legea din 1996 privind refugiații (Refugee Act 1996)⁷.

15. În temeiul articolului 8 din Legea privind refugiații, cererea de azil se prezintă Refugee Applications Commissioner. Articolul 11 din această lege prevede că respectivul membru al Office of the Refugee Applications Commissioner (serviciul comisarului însărcinat cu cererile de azil) are obligația de a discuta cu solicitantul, precum și de a efectua investigațiile și de a solicita informațiile necesare. În continuare, membrul menționat redactează un raport în care face o recomandare pozitivă sau negativă referitoare la acordarea statutului de refugiat solicitantului vizat și comunică acest raport Minister for Justice, Equality and Law Reform⁸.

16. Conform articolului 17 alineatul (1) din Legea privind refugiații, în cazul în care recomandarea Refugee Applications Commissioner este pozitivă, Minister for Justice, Equality and Law Reform este obligat să acorde statutul de refugiat solicitantului vizat. În cazul în care s-ar recomanda să nu se acorde statutul de refugiat solicitantului, acesta din urmă, în temeiul articolului 16 din legea menționată, poate formula apel împotriva recomandării la Refugee Appeals Tribunal (Irlanda). În ipoteza în care acesta din urmă ar acorda câștig de cauză solicitantului de azil și ar considera că recomandarea trebuie să fie pozitivă, Minister for Justice, Equality and Law Reform este obligat, conform articolului 17 alineatul (1) din legea menționată, să acorde statutul de refugiat. În caz contrar, dacă Refugee Appeals Tribunal menține recomandarea negativă a Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform dispune de competențe discreționare care îi permit să decidă acordarea sau neacordarea acestui statut.

7 — Astfel cum a fost modificată prin articolul 11 alineatul (1) din Legea din 1999 privind imigrația (Immigration Act 1999), prin articolul 9 din Legea din 2000 privind imigrația clandestină [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000], precum și prin articolul 7 din Legea din 2003 privind imigrația (Immigration Act 2003) (denumită în continuare „Legea privind refugiații”).

8 — Articolul 13 din legea menționată.

17. În temeiul articolului 5 din Legea din 2000 privind imigrația ilegală, solicitanții de azil pot contesta validitatea recomandărilor emise de Refugee Applications Commissioner și a deciziilor pronunțate de Refugee Appeals Tribunal la High Court, sub rezerva condițiilor speciale aplicabile cauzelor privind cererile de azil. În conformitate cu dispoziția menționată, se poate exercita o cale de atac la Supreme Court împotriva deciziei High Court doar dacă High Court pronunță ea însăși o decizie prin care autorizează această acțiune („certificate of leave to appeal”).

18. Atunci când cererea de azil este respinsă definitiv, Minister for Justice, Equality and Law Reform poate notifica persoanei în cauză intenția sa de a adopta o decizie de returnare („proposal to deport”), conform articolului 3 alineatul (3) din Legea din 1999 privind imigrația.

19. În acest stadiu al procedurii se aplică dispozițiile referitoare la procedura care reglementează cererile de protecție subsidiară. Acestea din urmă 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 for Justice, Equality and Law Reform la 9 octombrie 2006, care are drept obiect, printre altele, transpunerea Directivei 2004/83⁹.

20. Conform articolului 4 alineatul (1) din regulamentul din 2006, notificarea Minister for Justice, Equality and Law Reform este însoțită de un aviz prin care persoana în cauză este informată că poate solicita acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară, precum și o autorizare temporară de a rămâne pe teritoriul țării („application for leave to remain”). În acest scop, la scrisoarea menționată sunt anexate o notă de informare privind protecția subsidiară, precum și formularul care permite introducerea cererii. În plus față de datele personale, solicitantului i se solicită să comunice toate documentele suplimentare și să detalieze motivele care se raportează în mod specific la împrejurările invocate în sprijinul cererii sale de protecție subsidiară, precizând printre altele prejudiciul grav pe care l-ar putea suferi odată întors în țara sa de origine.

21. Minister for Justice, Equality and Law Reform se pronunță cu privire la cererea de protecție subsidiară printr-o decizie motivată. Aceasta poate face obiectul unei acțiuni în anulare.

22. În temeiul articolului 4 alineatul (2) din regulamentul din 2006, Minister for Justice, Equality and Law Reform nu are obligația să examineze o cerere de protecție subsidiară atunci când aceasta este introdusă de o persoană a cărei cerere de azil nu a fost respinsă. În hotărârea sa din 9 iulie 2010, Izevbeckhai and Others/Minister for Justice, Equality and Law Reform¹⁰, Supreme Court a arătat că, conform acestei dispoziții, Minister for Justice, Equality and Law Reform poate examina numai cererile de protecție subsidiară introduse de persoane a căror cerere de azil a fost respinsă anterior.

II – Analiza noastră

23. Amintim că, prin intermediul întrebării sale, instanța de trimitere solicită Curții, în esență, să stabilească dacă o normă națională de procedură care condiționează examinarea unei cereri de protecție subsidiară de respingerea prealabilă a unei cereri de acordare a statutului de refugiat respectă cerințele Directivei 2004/83 și în special principiul bunei administrări consacrat la articolul 41 din cartă.

24. În opinia noastră, această întrebare necesită un răspuns evident afirmativ.

9 — Denumit în continuare „regulamentul din 2006”.

10 — [2010] IESC 44.

A – *Observații introductive*

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

26. În primul rând, întrebarea pe care instanța de trimitere o adresează Curții impune să se țină seama și de alte norme de drept decât cele vizate în mod expres de Supreme Court în decizia sa de trimitere¹¹. Dacă aceasta își întemeiază întrebarea pe drepturile acordate solicitantului de azil de Directiva 2004/83 și de articolul 41 din cartă, considerăm că trebuie menționate și normele care guvernează procedura de acordare a unei protecții internaționale, stabilite de Directiva 2005/85/CE¹².

27. Astfel, Directiva 2004/83 nu urmărește să prevadă, prin conținut și prin finalitate, normele de procedură aplicabile examinării unei cereri de protecție internațională și, prin urmare, nici să stabilească garanțiile procedurale care trebuie să fie acordate în această privință solicitantului de azil¹³. Această directivă are drept unic obiectiv să stabilească criteriile 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 internațională¹⁴, precum și conținutul material al protecției menționate¹⁵. În acest cadru, Directiva 2004/83 stabilește, la articolul 2 litera (c) și (e), persoanele care pot beneficia de statutul de refugiat și de statutul conferit prin protecție subsidiară, precum și, în capitolul VII, drepturile inerente fiecăruia dintre aceste statute.

28. În ceea ce privește normele de procedură referitoare la examinarea unei cereri de protecție internațională, acestea sunt stabilite de Directiva 2005/85. Conform articolului 1, aceasta are drept scop de a stabili standarde minime comune tuturor statelor membre cu privire la procedurile de acordare și de retragere a statutului de refugiat și prevede, în capitolele II și III, drepturile și obligațiile procedurale care se impun solicitantului și statului membru în ceea ce privește evaluarea unei cereri de protecție internațională.

29. În consecință, vom aprecia conformitatea reglementării în discuție cu dreptul Uniunii nu numai în lumina termenilor și a finalității Directivei 2004/83, ci și ținând seama de dispozițiile prevăzute în cadrul Directivei 2005/85.

30. În al doilea rând, întrebarea pe care instanța de trimitere o adresează Curții impune să se țină seama de autonomia procedurală de care dispune Irlanda în ceea ce privește organizarea prelucrării cererilor de protecție internațională. Astfel, trebuie să se precizeze că, în stadiul normelor de drept aplicabile prezentului litigiu, Uniunea Europeană nu reglementează modalitățile procedurale referitoare la examinarea unei cereri de protecție subsidiară atunci când această examinare face parte dintr-o procedură distinctă de cea de acordare a statutului de refugiat.

11 — Amintim că rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, în cadrul procedurii de cooperare cu instanțele naționale, instituită prin articolul 267 TFUE, este de competența Curții să ofere instanței de trimitere un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea poate să ia în considerare norme de drept al Uniunii la care instanța națională nu a făcut trimitere în întrebările sale preliminare, în măsura în care aceste norme sunt necesare pentru examinarea litigiului principal [a se vedea printre altele Hotărârea din 8 decembrie 2011, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-157/10, Rep., p. I-13023, punctele 18-20 și jurisprudența citată)].

12 — Directiva Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (JO L 326, p. 13, rectificare în JO 2006, L 236, p. 36, Ediție specială, 19/vol. 07, p. 242).

13 — Hotărârea M., citată anterior (punctul 73).

14 — A se vedea articolul 1 din directiva menționată.

15 — A se vedea punctul 19 din Concluziile noastre în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea M., citată anterior, precum și Hotărârea M., citată anterior (punctul 72).

31. Similar Directivei 2004/83, Directiva 2005/85 urmărește să armonizeze normele minime. În consecință, aceasta recunoaște statelor membre o marjă de apreciere în cadrul punerii în aplicare a dispozițiilor sale și în special în organizarea prelucrării cererilor de azil¹⁶. În plus, în temeiul articolului 3 din directiva menționată, ea se aplică numai atunci când statul membru examinează o cerere de acordare a statutului de refugiat sau atunci când a stabilit o procedură unică prin care examinează o cerere în lumina celor două forme de protecție internațională, și anume cea referitoare la statutul de refugiat și cea aferentă protecției subsidiare.

32. Directiva 2005/85 conferă, așadar, statelor membre o marjă de apreciere largă pentru a organiza procedura de examinare a unei cereri de protecție subsidiară atunci când respectivele state membre au făcut alegerea de a examina această cerere în cadrul unei proceduri distincte de cea de acordare a statutului de refugiat, astfel cum este cazul în Irlanda.

33. Totuși, această referire la autonomia procedurală a statelor membre este atenuată în mod tradițional de obligația de a respecta principiile echivalenței și efectivității¹⁷ și de necesitatea de a garanta respectarea drepturilor fundamentale.

34. Principiul echivalenței impune ca normele de procedură adoptate în acest cadru de statele membre să nu fie mai puțin favorabile decât cele prevăzute în cazul unei acțiuni similare întemeiate pe dreptul național. În speță, această problemă nu se ridică.

35. În ceea ce privește principiul efectivității, acesta impune ca modalitățile procedurale menționate să nu facă imposibilă sau excesiv de dificilă în practică exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii persoanei în cauză. În prezenta cauză va trebui, în consecință, să se examineze dacă norma de procedură în discuție garantează persoanelor care solicită o protecție internațională un acces efectiv la drepturile care le sunt conferite de Directiva 2004/83.

36. Pe de altă parte, statele membre sunt obligate să garanteze respectarea drepturilor fundamentale și a principiilor generale de drept al Uniunii atunci când adoptă decizii care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Această situație se regăsește în cazul deciziilor referitoare la examinarea unei cereri de protecție subsidiară¹⁸. Nu există, așadar, nicio îndoială că autoritățile irlandeze trebuie să asigure respectarea dreptului la bună administrare al persoanelor interesate, nu numai întrucât acest drept constituie un principiu general de drept al Uniunii¹⁹, ci și pentru că este vorba despre un drept fundamental consacrat la articolul 41 din cartă. Deși prevederile articolului 41 alineatul (1) din cartă se referă la raporturile care există între justițiabili și „instituții, organe, oficii și agenții ale Uniunii”²⁰, considerăm astfel că dreptul la o bună administrare se impune în aceleași condiții statelor membre atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii²¹.

16 — A se vedea în această privință considerentul (11) al Directivei 2005/85, precum și Hotărârea D. și A., citată anterior (punctele 62-66).

17 — A se vedea printre altele Hotărârea din 15 ianuarie 2013, Križan și alții (C-416/10, punctul 85 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 10 septembrie 2013, G. și R. (C-383/13 PPU, punctul 35 și jurisprudența citată).

18 — A se vedea în această privință articolul 6 alineatul (3) TUE. A se vedea și Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, Rep., p. I-13905, punctul 77 și jurisprudența citată), Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, punctele 18-21), precum și Hotărârea G. și R., citată anterior (punctul 35 și jurisprudența citată). A se vedea și punctul 111 din Concluziile noastre în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 6 septembrie 2011, Scatollon (C-108/10, Rep., p. I-7491), precum și punctele 32 și 114 din Concluziile noastre în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea M., citată anterior.

19 — A se vedea, în Explicații cu privire la Carta drepturilor fundamentale (JO 2007, C 303, p. 17), pe cele aferente articolului 41 din aceasta potrivit căror:

„[a]rticolul 41 se întemeiază pe existența Uniunii ca o comunitate de drept ale cărei caracteristici au fost dezvoltate în jurisprudența pertinentă, care a consacrat, în special, buna administrare ca principiu general de drept (a se vedea între altele [Hotărârea din 31 martie 1992, Burban/Parlamentul European, C-255/90 P, Rec., p. I-2253]).”

A se vedea și Hotărârea din 18 decembrie 2008, Sopropé (C-349/07, Rep., p. I-10369, punctele 33 și 38).

20 — A se vedea Hotărârea din 21 decembrie 2011, Cicala (C-482/10, Rep., p. I-14139, punctul 28).

21 — A se vedea explicațiile cu privire la cartă referitoare la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, precum și Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Dereci și alții (C-256/11, Rep., p. I-11315, punctul 72), precum și Hotărârea M., citată anterior (punctele 82-84).

37. Pe baza acestor elemente, urmează să examinăm dacă norma de procedură în discuție este conformă cu cerințele Directivei 2004/83, respectând principiile efectivității și buneii administrări.

B – Cu privire la respectarea principiului efectivității

38. Considerăm că legislația în discuție garantează solicitantului de azil un acces efectiv la drepturile care îi sunt conferite de Directiva 2004/83 pe baza unei examinări conforme cu spiritul și cu textele care guvernează sistemul european comun de azil.

39. Mai întâi, prin impunerea unei examinări prealabile a cererii de protecție internațională din perspectiva condițiilor care stabilesc statutul de refugiat, această normă asigură pe deplin respectarea articolului 78 TFUE.

40. Trebuie amintit că Directivele 2004/83 și 2005/85 au fost adoptate în temeiul articolului 63 primul paragraf punctul 1 CE (noul articol 78 TFUE), potrivit căruia Consiliul Uniunii Europene trebuia să adopte măsuri privind azilul pe baza „puner[ii] integral[e] și global[e] în aplicare a Convenției de la Geneva”²². Aceste două directive contribuie astfel la stabilirea unui sistem european comun de azil care, potrivit noului articol 78 alineatul (1) TFUE, trebuie să fie conform acestei convenții.

41. Convenția menționată constituie un tratat de drept internațional care dispune, ca atare, de o forță obligatorie în raport cu toate părțile contractante, printre care figurează statele membre ale Uniunii. Astfel cum recunoaște legiuitorul Uniunii în considerentul (3) al Directivei 2004/83, aceasta constituie temeiul sau chiar „elementul-cheie” al dreptului internațional al refugiaților, definind chiar noțiunea de refugiat, precum și drepturile și obligațiile inerente acestui statut. În completarea normelor stabilite în cadrul Convenției de la Geneva, legiuitorul Uniunii a introdus alte forme de protecție internațională, printre care figurează protecția subsidiară. Articolul 78 alineatul (2) literele (a) și (b) TFUE prevede astfel că Parlamentul European și Consiliul trebuie să adopte măsurile referitoare la un sistem european comun de azil care cuprinde nu numai „un regim unitar de azil în favoarea resortisanților țărilor terțe, valabil în toată Uniunea”, ci și „un regim unitar de protecție subsidiară pentru resortisanții țărilor terțe care, *fără să obțină azil european*, au nevoie de protecție internațională”²³.

42. Utilizarea termenului „subsidiară”, precum și modul de redactare a articolului 2 litera (e) din Directiva 2004/83 arată astfel în mod clar că statutul conferit prin protecție subsidiară se adresează resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc condițiile necesare pentru a beneficia de statutul de refugiat²⁴. Articolul 2 litera (b) din Directiva 2005/85 adaugă, pe de altă parte, că orice cerere de protecție internațională depusă în temeiul Directivei 2004/83 se prezumă a fi o cerere de azil în sensul Convenției de la Geneva.

43. În consecință, prin introducerea unei forme subsidiare de protecție în cadrul sistemului european comun de azil, legiuitorul Uniunii nu intenționează să ofere posibilitatea de a alege între o formă sau alta de protecție internațională. Obiectivul său este de a garanta „supremația” Convenției de la Geneva, asigurându-se că formele subsidiare de protecție stabilite în Uniune nu subminează domeniul de aplicare esențial al acestei convenții. O astfel de finalitate reiese în mod clar din lucrările pregătitoare ale Directivei 2004/83. În propunerea sa de directivă²⁵, Comisia Europeană a indicat în mod expres că „examinarea care urmărește să determine dacă un solicitant îndeplinește condițiile de

22 — A se vedea considerentul (2) al Directivei 2004/83.

23 — Sublinierea noastră.

24 — A se vedea considerentele (5) și (24) ale Directivei 2004/83.

25 — Propunere de directivă a Consiliului privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate [COM(2001) 510 final].

acordare a unei protecții subsidiare va avea loc în mod normal numai atunci când se va fi stabilit că acest solicitant nu îndeplinește condițiile de acordare a statutului de refugiat”²⁶, Comisia întemeindu-se pe necesitatea de a asigura o „aplicare generală și completă a Convenției de la Geneva”²⁷ și pe necesitatea de a nu slăbi sistemul instituit de aceasta.

44. În principiu, protecția oferită de statutul de refugiat trebuie să fie, așadar, examinată în primul rând, întrucât legiuitorul Uniunii a introdus alte forme de protecție internațională calificate drept „subsidiară”, „complementară” sau chiar „temporară”²⁸ în completarea normelor stabilite în cadrul acestei convenții.

45. Trebuie subliniat că o astfel de interpretare se impune de asemenea atunci când solicitantul nu poate fi considerat în mod vădit un refugiat în sensul articolului 2 litera (c) din Directiva 2004/83, ceea ce invocă domnul N. în prezenta cauză. Astfel, într-o asemenea ipoteză, articolul 23 alineatul (4) litera (b) din Directiva 2005/85 prevede în mod expres că statul membru poate accelera examinarea privind condițiile necesare pentru acordarea statutului de refugiat, însă, în niciun caz, legiuitorul Uniunii nu îl scutește de această examinare prealabilă²⁹, și aceasta în mod întemeiat. Numai respectiva examinare permite să se acorde persoanei în cauză un „statut corespunzător”, în conformitate cu articolul 78 alineatul (1) TFUE. Astfel, această examinare permite fiecărui stat membru să efectueze o evaluare exhaustivă a cererii pentru a determina în mod corect nevoia de protecție internațională a persoanei în cauză. Acest lucru necesită ca autoritatea națională decizională să poată, prealabil examinării cererii de protecție subsidiară, să se asigure că amenințarea a cărei victimă se consideră persoana în cauză nu se încadrează mai mult în noțiunea „persecutare”, în sensul articolului 2 litera (c) din Directiva 2004/83, și nu necesită recunoașterea statutului de refugiat al persoanei respective.

46. În această privință, nu trebuie să uităm că, în temeiul Directivei 2004/83, statutul de refugiat oferă drepturi și avantaje economice și sociale mai extinse decât cele care rezultă din acordarea unei protecții subsidiare³⁰. În consecință, această evaluare prealabilă permite de asemenea să se garanteze drepturi maxime în beneficiul persoanei în cauză. Astfel cum a observat Curtea în Hotărârea M., citată anterior, natura drepturilor inerente statutului de refugiat și cea a drepturilor inerente statutului conferit prin protecție subsidiară sunt într-adevăr diferite³¹. În capitolul VII, intitulat „Conținutul protecției internaționale”, Directiva 2004/83 realizează o distincție în funcție de faptul dacă persoana în cauză este un refugiat sau beneficiază de protecție subsidiară³². În privința beneficiarilor statutului conferit prin protecție subsidiară, directiva permite statelor membre să adopte condiții mai restrictive

26 — Pagina 15.

27 — *Idem*. În Avizul referitor la „Propunerea de directivă a Consiliului 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 2002, C 221, p. 43), Comitetul Economic și Social European a subliniat, în plus, „principiul priorității amintit de Comisia însăși, potrivit căruia, la momentul examinării cererii, statutul de refugiat este cel care ar trebui întotdeauna să fie examinat mai întâi, în timp ce protecția subsidiară nu poate fi un mijloc de a diminua protecția conferită de statutul de refugiat” (punctul 2.3.5).

28 — A se vedea Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflus masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri (JO L 212, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 179).

29 — Conform acestei dispoziții:

„[...] [S]tatele membre pot prevedea acordarea priorității sau accelerarea unei proceduri de examinare în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II în cazul în care:

[...]

b) în mod clar, solicitantul nu poate fi considerat refugiat [...] într-un stat membru în temeiul Directivei 2004/83[...].”

30 — Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO L 180, p. 60) elimină diferențele existente în ceea ce privește nivelul drepturilor conferite refugiaților și beneficiarilor unei protecții subsidiare care nu mai pot fi considerate justificate. Modificările privesc durata permiselor de ședere și accesul la protecție socială, la serviciile de îngrijire a sănătății și la piața muncii.

31 — A se vedea punctul 92 din această hotărâre.

32 — Acest capitol detaliază printre altele condițiile în care beneficiarii unei protecții internaționale pot obține un permis de ședere, precum și documente de călătorie și pot avea acces la locuri de muncă, la educație, la protecție socială, la servicii de îngrijire a sănătății, precum și la o locuință.

în ceea ce privește eliberarea permiselor de ședere sau a documentelor de călătorie³³. Astfel, deși statele membre sunt obligate să acorde refugiaților un permis de ședere cu o durată minimă de trei ani, acestea pot limita durata permisului respectiv la un an atunci când este acordat unei persoane care beneficiază de protecție subsidiară. Directiva menționată permite de asemenea statelor membre să limiteze accesul la anumite drepturi economice și sociale precum accesul la piața muncii sau la protecție socială³⁴. Astfel, deși statele membre sunt obligate să acorde beneficiarilor unei protecții internaționale aceeași asistență socială necesară precum cea prevăzută pentru proprii cetățeni, acestea pot limita totuși asistența menționată la prestațiile esențiale în cazul beneficiarilor protecției subsidiare.

47. Se impune să se constate că este în propriul interes al oricărui solicitant de azil ca cererea acestuia să fie examinată din perspectiva condițiilor prin care se stabilește statutul de refugiat. Prin urmare, nu înțelegem motivele care susțin demersul domnului N. în prezenta cauză.

48. În această privință, considerăm că nu solicitantului de azil îi revine sarcina să stabilească statutul cel mai potrivit situației sale. Acest lucru ține de competența exclusivă a autorității naționale decizionale care, pe baza informațiilor primite de la persoana în cauză și de la serviciile sale, examinează cererea în conformitate cu normele stabilite în cadrul Directivelor 2004/83 și 2005/85.

49. Trebuie să avem în vedere că decizia așteptată prezintă o importanță vitală pentru cel care caută în mod legitim o protecție internațională. Nu trebuie să se piardă din vedere nici faptul că acesta se află într-o situație umană și materială extrem de dificilă și că procedura pe care o inițiază la autoritățile statului trebuie să permită să i se asigure conservarea drepturilor sale esențiale. Or, este puțin probabil ca persoana în cauză să fie întotdeauna în măsură să stabilească dacă situația în care se află se raportează la criteriile enunțate pentru obținerea statutului de refugiat sau îndeplinește mai mult condițiile stabilite în vederea acordării unei protecții subsidiare. Linia care separă cele două forme de protecție internațională poate fi extrem de delicat de trasat, în special în situațiile care se caracterizează printr-o violență generalizată în privința anumitor grupuri, ceea ce, în realitate, necesită întotdeauna din partea autorităților naționale decizionale efectuarea unei examinări detaliate și riguroase a declarațiilor și a elementelor de probă prezentate de solicitant. Trebuie să se țină seama și de starea psihologică precară în care se poate afla solicitantul de azil și de dificultățile pe care le poate întâlni, din cauza limbii sale de exemplu, nu numai pentru a înțelege normele de procedură, dar și pentru a cunoaște drepturile și obligațiile care îi revin. În această privință, există numeroase persoane care nu vor avea mijloacele de a dispune de asistență judiciară. Acesta este motivul pentru care nu putem accepta riscul ca un individ care se află în căutarea unui refugiu să se abțină să introducă o cerere de acordare a statutului de refugiat deși ar avea dreptul la aceasta.

50. În sfârșit, nu trebuie să uităm că această evaluare prealabilă permite epuizarea procedurii de acordare a unei protecții internaționale, asigurându-se astfel că nicio altă cerere nu va fi introdusă în Uniune și limitându-se, în consecință, circulația secundară a solicitanților de azil pe teritoriul Uniunii, fenomen mai cunoscut sub denumirea „asylum shopping”³⁵.

51. Având în vedere toate aceste elemente, împărtășim, așadar, cu dificultate opiniile exprimate de domnul N. și de Comisie în observațiile lor. Astfel, aceștia consideră că, ținând seama de textele aplicabile, Irlanda ar trebui să introducă o procedură autonomă pentru obținerea statutului conferit prin protecție subsidiară.

33 — A se vedea articolul 24 și, respectiv, articolul 25 din această directivă.

34 — A se vedea articolul 26 și, respectiv, articolul 28 din Directiva 2004/83.

35 — Acest fenomen este generat de diferențele care există între statele membre în ceea ce privește condițiile de acordare a unei protecții internaționale. Fenomenul descrie situația unui solicitant de azil care, intrat într-un stat membru responsabil cu examinarea cererii sale de protecție internațională, decide totuși să o depună într-un alt stat membru, întrucât examinarea are o șansă mai mare de succes sau întrucât condițiile de primire îi par mai favorabile.

52. Având în vedere elementele de mai sus, o astfel de interpretare a normelor de drept ar risca, în opinia noastră, să încalce spiritul pe care se întemeiază sistemul european comun de azil și, în special, finalitatea și dispozițiile articolului 78 TFUE și ale Directivelor 2004/83 și 2005/85.

53. Mai întâi, această interpretare ar risca să aducă atingere supremației Convenției de la Geneva, întrucât formele subsidiare de protecție ar putea determina subminarea domeniului esențial de aplicare al acestei convenții. În plus, aceasta ar risca să aducă atingere armonizării normelor dreptului de azil pe care o urmărește legiuitorul Uniunii³⁶, încurajând astfel circulația secundară a solicitanților de azil pe care Uniunea s-a angajat să o combată. Astfel, după cum arată guvernul german în observațiile sale, nu am putea exclude riscul ca un solicitant de azil să solicite acordarea protecției subsidiare într-un alt stat membru decât cel care este responsabil cu îndeplinirea procedurii de azil și ca aceeași situație să fie examinată în acest caz, în paralel, în două state membre din două perspective juridice diferite.

54. În plus – și este în mod cert cel mai puternic argument juridic –, introducerea unei proceduri autonome nu ar permite să se garanteze o evaluare exhaustivă a cererii de protecție internațională, care constituie totuși garanția drepturilor acordate solicitantului de azil în cadrul Directivei 2004/83. Cu alte cuvinte, ar exista riscul să se afecteze în mod sever protecția drepturilor fundamentale ale persoanelor celor mai vulnerabile. Sistemul susținut de Comisie determină astfel să nu se ia în considerare o etapă indispensabilă pentru garantarea drepturilor persoanelor în cauză. Desigur, în ședință, Comisia a evidențiat că situația în care persoana în cauză nu ar prezenta o cerere ar fi marginală. Or, este un argument pe care refuzăm să îl luăm în considerare întrucât în mod vădit nu se poate aduce atingere drepturilor fundamentale ale persoanei pentru motivul că doar un număr redus de persoane ar fi victime.

55. În sfârșit, considerăm că, dincolo de lipsa unui temei juridic, nu are niciun sens să se impună Irlandei să introducă o procedură autonomă pentru obținerea statutului conferit prin protecție subsidiară, în condițiile în care statele membre trebuie să dispună în prezent de un „birou unic”. Astfel, aprecierea noastră nu ar fi exhaustivă în cazul în care am ignora obiectivele pe care legiuitorul Uniunii le urmărește în cadrul celei de a doua etape a sistemul european comun de azil și în special în noua Directivă 2013/32, chiar dacă acest text nu este aplicabil faptelor din litigiul principal³⁷.

56. Astfel, în conformitate cu considerentul (11), directiva menționată instituie o procedură unică pentru a asigura o evaluare exhaustivă și eficace a necesităților de protecție internațională ale solicitanților de azil. Articolul 10 alineatul (2) din directiva menționată prevede, în prezent, că „[a]tunci când examinează cererile de protecție internațională, autoritatea decizională determină *mai întâi* dacă solicitanții îndeplinesc condițiile pentru a obține statutul de refugiat și, *în caz contrar*, dacă solicitanții sunt eligibili pentru protecție subsidiară”³⁸. Instituirea unei proceduri unice nu mai este doar o facultate, astfel cum era cazul în temeiul Directivei 2005/85, ci constituie în prezent o obligație care permite și legiuitorului Uniunii să simplifice și să raționalizeze procedurile de examinare a cererilor de azil, precum și să faciliteze sarcina administrativă care revine statelor membre.

36 — A se vedea printre altele considerentele (6) și (7) ale Directivei 2004/83, considerentele (3)-(6) ale Directivei 2005/85, considerentele (8)-(10), precum și considerentele (12) și (13) ale Directivei 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 (JO L 337, p. 9), precum și considerentul (13) al Directivei 2013/32.

37 — Directiva 2013/32 a intrat în vigoare la 19 iulie 2013. Totuși, astfel cum arată considerentul (58) al acestei directive, Irlanda nu este ținută de dispozițiile directivei menționate, în conformitate cu articolele 1, 2 și cu articolul 4a alineatul (1) din Protocolul (nr. 21) privind poziția Regatului Unit și a Irlandei referitor la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la TUE și la TFUE.

38 — A se vedea și considerentul (22) al Directivei 2013/32. Sublinierea noastră.

57. Aceste elemente demonstrează, dacă mai era nevoie, că solicitantul de azil nu dispune – și nu trebuie să dispună – de posibilitatea de a alege între o formă sau alta de protecție internațională. După cum a arătat în mod întemeiat guvernul belgian în ședință, acordarea unei protecții internaționale nu trebuie, așadar, să depindă de o apreciere subiectivă a solicitantului, iar acesta nu trebuie să poată dispune de o astfel de apreciere având în vedere interesele reale sau prezumate. Cererea acestuia trebuie să fie examinată în mod necesar în raport cu criteriile de acordare a statutului de refugiat și, doar în lipsa eligibilității pentru acest din urmă statut, poate în acest caz să solicite să beneficieze de o formă subsidiară de protecție. Evaluarea se impune indiferent de structura procedurii reținute de statul membru, fie că este vorba despre un birou unic, fie despre un sistem precum cel în discuție în cauza principală, având în vedere că cele două proceduri se diferențiază foarte puțin în această privință.

58. Având în vedere toate aceste considerații, suntem convinși, în consecință, că norma de procedură în discuție garantează solicitantului de azil un acces efectiv la drepturile care îi sunt conferite prin Directiva 2004/83, și acest lucru în conformitate cu principiul efectivității.

59. Considerăm de asemenea că o astfel de reglementare asigură o bună administrare a cererii de protecție internațională, întrucât necesită o examinare prealabilă a acesteia din perspectiva condițiilor care stabilesc statutul de refugiat.

C – Cu privire la respectarea dreptului la bună administrare

60. Potrivit considerentului (10) al Directivei 2004/83 și considerentului (8) al Directivei 2005/85, legiuitorul Uniunii s-a angajat să respecte drepturile fundamentale la adoptarea normelor de fond și de procedură legate de acordarea protecției internaționale. Prin urmare, s-a asigurat că autoritățile naționale competente garantează persoanei în cauză dreptul la bună administrare, ceea ce se concretizează în capitolul II din Directiva 2005/85 prin atribuirea în sarcina acestora a anumitor obligații procedurale.

61. Cu siguranță, astfel cum am văzut, statele membre nu sunt obligate să aplice aceste garanții procedurale cu ocazia examinării unei cereri de protecție subsidiară atunci când această cerere se înscrie într-o procedură administrativă distinctă de cea de acordare a statutului de refugiat. Acest lucru decurge din limitele domeniului de aplicare al Directivei 2005/85. Amintim totuși că statele membre continuă să fie obligate să garanteze respectarea dreptului persoanei în cauză la bună administrare, întrucât, pe de o parte, acordarea unei protecții subsidiare intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și, pe de altă parte, dreptul la bună administrare constituie nu numai un principiu general de drept al Uniunii, ci și un drept fundamental.

62. Domeniul de aplicare al acestui drept este extrem de larg.

63. Potrivit articolului 41 alineatul (1) din cartă, dreptul la bună administrare impune „dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil”. În temeiul articolului 41 alineatul (2) din cartă, acest drept include „în principal” dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere³⁹, 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. Astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea M., citată anterior, această dispoziție este, prin însuși modul său de redactare, de aplicabilitate generală⁴⁰.

39 — Hotărârea M., citată anterior (punctul 82).

40 — *Ibidem* (punctul 84).

64. În cadrul sistemului european comun de azil, dreptul la bună administrare este consacrat în capitolul II din Directiva 2005/85. Acesta se concretizează prin recunoașterea unor obligații procedurale în sarcina administrației și instituirea unei cooperări strânse între aceasta și solicitantul de azil. Dreptul la bună administrare trebuie astfel să permită o determinare corectă a nevoii de protecție internațională a persoanei în cauză. În acest scop, articolul 8 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2005/85 impune autorității naționale decizionale să efectueze o examinare individuală, obiectivă și imparțială a cererii de protecție internațională. Articolul 23 alineatul (2) primul paragraf din directiva menționată prevede, în plus, că această procedură se desfășoară cât mai repede, pe baza unei examinări corespunzătoare și complete a elementelor de fapt și a circumstanțelor pe care se întemeiază cererea. În sfârșit, potrivit articolelor 10 și 13 din Directiva 2005/85, autoritatea națională decizională trebuie să asigure respectarea dreptului de a fi ascultată al persoanei în cauză prin interviuri personalizate în cursul cărora aceasta din urmă trebuie să își poată expune situația personală în condiții de deplină confidențialitate și, dacă este necesar, cu ajutorul unui interpret. Încă o dată, toate aceste obligații procedurale au drept scop să garanteze persoanei în cauză acordarea unui statut corespunzător în conformitate cu dispozițiile articolului 78 alineatul (1) TFUE, precum și accesul efectiv la drepturile care îi sunt conferite prin Directiva 2004/83.

65. Or, după cum s-a văzut anterior, prin impunerea unei examinări prealabile a cererii din perspectiva condițiilor stabilite pentru obținerea statutului de refugiat, norma de procedură în discuție contribuie pe deplin la îndeplinirea acestor obiective.

66. Domnul N. și Comisia susțin însă că această normă de procedură nu garantează imparțialitatea și celeritatea examinării.

67. Pe de o parte, aceștia subliniază că, prin efectul reglementării menționate, solicitantul unei protecții subsidiare se confruntă cu o multitudine de etape procedurale care, în mod inevitabil, prelungesc durata deja excesivă a procedurilor în Irlanda. În această privință, Comisia observă că reglementarea în discuție „impune solicitantului să participe la o situație fictivă”⁴¹ atunci când depune cererea de acordare a statutului de refugiat sau chiar „[il constrânge] să treacă prin formalitatea unei proceduri sortite eșecului”⁴², ceea ce ar întârzia în mod inevitabil aprecierea cererii de protecție subsidiară.

68. Pe de altă parte, domnul N. și Comisia consideră că norma de procedură nu îndeplinește cerința de imparțialitate, întrucât cererea de protecție subsidiară este introdusă atunci când Minister for Justice, Equality and Law Reform nu numai că a respins cererea de obținere a statutului de refugiat, ci este și pe punctul de a adopta o decizie de returnare în privința sa. În consecință, potrivit Comisiei, procedura ar fi „deja orientată spre expulzare [, iar Minister for Justice, Equality and Law Reform s-ar afla] într-o dispoziție favorabilă expulzării”⁴³, contrar cerințelor de echitate și de imparțialitate.

69. Deși împărtășim preocupările exprimate în ceea ce privește durata procedurilor de examinare a cererilor de azil în Irlanda⁴⁴, considerăm totuși că criticile invocate în această privință de domnul N. și de Comisie au în vedere mai mult economia procedurii în ansamblu decât reglementarea în discuție. Este adevărat că aceasta adaugă o etapă procedurală, întrucât autoritatea națională decizională este obligată să examineze cererea de protecție internațională în raport cu condițiile stabilite la articolul 2 litera (c) din Directiva 2004/83 pentru obținerea statutului de refugiat și, dacă este cazul, în raport cu cele stabilite la articolul 2 litera (e) din această directivă pentru acordarea protecției subsidiare. În plus, considerăm că rapiditatea procedurii contribuie nu numai la securitatea juridică a solicitantului, ci și la integrarea acestuia.

41 — Punctul 43 din observațiile Comisiei.

42 — Punctul 41 din aceste observații.

43 — Punctul 42 din observațiile menționate.

44 — A se vedea în această privință punctele 112-115 din Concluziile noastre în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea M., citată anterior.

70. Totuși, am arătat că această examinare constituie o condiție prealabilă indispensabilă la care statele membre nu pot renunța, în caz contrar existând riscul de a priva persoana în cauză de drepturile pe care i le conferă Directiva 2004/83 și de a încălca spiritul pe care se întemeiază sistemul european comun de azil.

71. Pe de altă parte, în opinia noastră, această examinare nu pare să fie sursa termenelor excesive ale procedurii întrucât, conform datelor de care dispunem, întârzierea apare mai mult în stadiul examinării cererii de protecție subsidiară⁴⁵. În această privință, trebuie observat că examinarea prealabilă menționată nu determină întârzieri excesive în cadrul procedurilor inițiate în celelalte state membre. În consecință, nu considerăm că excluderea examinării cererii în raport cu condițiile care stabilesc statutul de refugiat ar fi justificată de o economie de timp. În schimb, această examinare se impune pentru a asigura garantarea și plenitudinea drepturilor.

72. Să examinăm acum temerile exprimate de domnul N. și de Comisie în ceea ce privește imparțialitatea procedurii.

73. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, cerința de imparțialitate cuprinde două aspecte, cel legat de imparțialitatea subiectivă și cel legat de imparțialitatea obiectivă. Imparțialitatea subiectivă impune ca niciunul dintre membrii instituției în cauză să nu fie părținitor sau să nu aibă prejudecăți, imparțialitatea personală prezumându-se până la proba contrară. În ceea ce privește imparțialitatea obiectivă, aceasta impune ca instituția să ofere garanții suficiente pentru a exclude în această privință orice bănuială legitimă⁴⁶.

74. Trebuie subliniat de la bun început că nu există niciun element în dosar care să poată repune în discuție imparțialitatea personală a Minister for Justice, Equality and Law Reform, dat fiind că domnul N. nu a invocat în această privință niciun element de natură să susțină analiza noastră.

75. În plus, nu împărtășim temerile exprimate în ceea ce privește imparțialitatea obiectivă a procedurii.

76. Pe de o parte, trebuie amintit din nou că, indiferent de structura procedurii, examinarea unei cereri de protecție subsidiară are loc întotdeauna ulterior unei decizii de respingere a statutului de refugiat.

77. Pe de altă parte, trebuie arătat că, atunci când Minister for Justice, Equality and Law Reform inițiază examinarea unei cereri de protecție subsidiară, acesta nu a adoptat încă o decizie de returnare în privința persoanei în cauză. Potrivit articolului 3 alineatul 3 din Legea din 1999 privind imigrația, Minister for Justice, Equality and Law Reform și-a notificat numai intenția de a adopta o astfel de decizie. Această notificare trebuie să permită să se explice persoanei în cauză că, în urma respingerii cererii sale de acordare a statutului de refugiat, aceasta nu mai dispune de un permis legitim care să îi permită să rămână pe teritoriul țării, ceea ce este o consecință pe care o întâlnim în toate statele membre. Notificarea trebuie să o informeze și cu privire la drepturile de care dispune în această etapă a procedurii. În special și în conformitate cu articolul 4 alineatul 1 din regulamentul din 2006, notificarea menționată informează persoana în cauză că poate solicita acordarea statutului conferit prin protecție subsidiară, precum și o autorizare temporară de a rămâne pe teritoriul țării. Prin urmare, aceasta este însoțită de o notă de informare privind protecția subsidiară, precum și de formularul care îi permite să introducă cererea. În plus față de datele personale, solicitantului i se solicită să comunice toate documentele suplimentare și să detalieze motivele care se raportează în mod specific la împrejurările invocate în sprijinul cererii sale de protecție subsidiară precizând, printre altele, prejudiciul grav pe

45 — În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea M., citată anterior, am constatat că examinarea cererii persoanei în cauză de acordare a statutului de refugiat a durat șase luni și jumătate, iar cea referitoare la cererea sa de protecție subsidiară, 21 de luni.

46 — A se vedea Ordonanța din 15 decembrie 2011, Altner/Comisia (C-411/11 P, punctul 15), precum și Hotărârea din 11 iulie 2013, Ziegler/Comisia (C-439/11 P, punctul 155 și jurisprudența citată).

care l-ar putea suferi odată întors în țara sa de origine. Având în vedere aceste elemente, considerăm, aşadar, dificil să atribuim Minister for Justice, Equality and Law Reform un „spirit favorabil expulzării”, întrucât acordarea protecției subsidiare permite persoanei în cauză să obțină un permis de sedere legal pe teritoriul țării.

78. În sfârșit, nu împărtășim observațiile Comisiei potrivit cărora o astfel de reglementare „[ar] impune solicitantului să participe la o situație fictivă” sau chiar „[l-ar constrânge] să treacă prin formalitatea unei proceduri sortite eșecului”, ceea ce ar aduce atingere eficacității procedurii. Astfel, nu trebuie să se piardă din vedere finalitatea acestei proceduri. Nu ne aflăm în cadrul unei proceduri administrative clasice privind, de exemplu, acordarea unei deduceri fiscale sau a unei autorizații de construcție. Procedura administrativă urmărește acordarea unui drept fundamental precum dreptul de azil și această examinare prealabilă trebuie să permită pronunțarea unei decizii de o importanță vitală pentru cel care caută în mod legitim o protecție internațională. Nu este vorba, prin urmare, de a-l „constrânge” să inițieze un demers administrativ suplimentar, ci mai degrabă de a-i asigura o evaluare exhaustivă a cererii sale și de a-i garanta drepturile cele mai potrivite pentru situația sa în statul membru gazdă. Nu este vorba nici despre participarea la o situație fictivă, întrucât, în orice caz, este extrem de dificil uneori să se poată stabili cu certitudine, într-un stadiu preliminar al dosarului, dacă o persoană, odată întoarsă în țara sa de origine, riscă să fie „persecutat[ă]”, în sensul articolului 2 litera (c) din Directiva 2004/83, sau să sufere „vătămări grave”, în sensul articolului 2 litera (e) din această directivă, contenciosul Curții demonstrând de altfel în mod suficient acest lucru.

79. Având în vedere aceste elemente, considerăm, aşadar, că norma de procedură în discuție, în măsura în care impune o examinare prealabilă a cererii de protecție internațională din perspectiva condițiilor de stabilire a statutului de refugiat, respectă principiul bunei administrări, astfel cum este consacrat la articolul 41 din cartă.

80. Nu este mai puțin adevărat că Irlanda rămâne obligată să își organizeze procedura astfel încât cererile de azil să fie examinate în modul cel mai eficient posibil, în conformitate cu obiectivul de celeritate urmărit de Directiva 2005/85. În această privință, potrivit articolului 23 alineatul (4) din Directiva 2005/85, statele membre pot accelera procedura de examinare referitoare la condițiile stabilite pentru a obține statutul de refugiat atunci când, în mod clar, solicitantul nu poate fi considerat ca atare sau atunci când cererea este în mod clar neconvingătoare din cauza declarațiilor puțin plauzibile sau insuficiente.

81. Având în vedere toate aceste considerații, propunem, prin urmare, Curții să declare că Directiva 2004/83, coroborată, pe de o parte, cu normele și cu garanțiile procedurale stabilite în cadrul Directivei 2005/85 și, pe de altă parte, cu principiul bunei administrări, trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei norme naționale de procedură care condiționează examinarea unei cereri de protecție subsidiară de respingerea prealabilă a unei cereri de acordare a statutului de refugiat.

III – Concluzie

82. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă Supreme Court după cum urmează:

„Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate, coroborată, pe de o parte, cu normele și cu garanțiile procedurale stabilite în cadrul Directivei 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005

privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat și, pe de altă parte, cu principiul bunei administrări, trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei norme naționale de procedură care condiționează examinarea unei cereri de protecție subsidiară de respingerea prealabilă a unei cereri de acordare a statutului de refugiat.”