HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

25 iulie 2018*

„Trimitere preliminară – Politica de azil – Directiva 2013/32/UE – Articolul 31 alineatul (8) și articolul 32 alineatul (2) – Cerere de protecție internațională vădit nefondată – Conceptul de țară de origine sigură – Lipsa unor norme naționale referitoare la acest concept – Declarații ale solicitantului considerate fiabile, dar insuficiente având în vedere caracterul satisfăcător al protecției oferite de țara de origine a solicitantului”

În cauza C-404/17,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Förvaltningsrätten i Malmö – Migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu Sediul în Malmö Statuând în materie de Imigrație, Suedia), prin decizia din 3 iulie 2017, primită de Curte la 6 iulie 2017, în procedura

A

împotriva

Migrationsverket,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, și domnii J.-C. Bonichot (raportor), A. Arabadjiev, S. Rodin și E. Regan, judecători,

avocat general: domnul M. Wathelet,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru guvernul suedez, de A. Falk, de C. Meyer-Seitz, de H. Shev și de L. Zettergren, în calitate de agenți;

– pentru guvernul Regatului Unit, de R. Fadoju, de C. Crane și de S. Brandon, în calitate de agenți, asistați de D. Blundell, barrister;

– pentru Comisia Europeană, de K. Simonsson și de M. Condou-Durande, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

* Limba de procedură: suedeza.

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 31 alineatul (8) din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între A, pe de o parte, și Migrationsverket (Oficiul pentru Migrație, Suedia) (denumit în continuare „oficiul"), pe de altă parte, în legătură cu decizia acestuia din urmă de a respinge cererea lui A de acordare a statutului de refugiat și a permisului de ședere, de a dispune returnarea sa în țara sa de origine și de a-i interzice să se întoarcă în Suedia pentru o perioadă de doi ani.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Articolul 23 alineatul (4) litera (g) din Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (JO 2005, L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242) este redactat astfel:

„De asemenea, statele 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:

[…]

(g) solicitantul a făcut declarații incoerente, contradictorii, puțin plauzibile sau insuficiente care fac în mod clar neconvingătoare afirmația sa că a fost supus persecuției […]"

4 Directiva 2013/32 enunță în considerentele (11), (12), (18), (40), (41) și (42):

„(11) Pentru a asigura o evaluare exhaustivă și eficientă a necesităților de protecție internațională ale solicitanților, în sensul 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 2011, L 337, p. 9)], cadrul Uniunii privind procedurile de acordare și de retragere a protecției internaționale ar trebui să se bazeze pe conceptul procedurii unice.

(12) Obiectivul principal al prezentei directive este de a dezvolta în continuare standarde pentru procedurile din statele membre de acordare și retragere a protecției internaționale, în vederea instituirii unei proceduri comune de azil în Uniune.

[…]

(18) Este atât în interesul statelor membre, cât și al solicitanților de protecție internațională să se ia o decizie cât de repede posibil cu privire la cererile de protecție internațională fără a aduce atingere unei examinări adecvate și complete.

[…]

(40) Un element esențial pentru aprecierea temeiniciei unei cereri de protecție internațională este siguranța solicitantului în țara sa de origine. În cazul în care o țară terță poate fi considerată drept o țară de origine sigură, statele membre ar trebui să aibă posibilitatea de a o desemna ca atare și de a presupune că aceasta este sigură pentru un anumit solicitant, cu excepția cazului în care solicitantul prezintă elemente în sens contrar.

(41) Dat fiind nivelul de armonizare atins privind obținerea statutului de refugiat sau de persoane eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară de către resortisanții țărilor terțe sau de apatrizi, ar trebui stabilite criterii comune pentru desemnarea țărilor terțe ca țări de origine sigure.

(42) Desemnarea unei țări terțe ca țară de origine sigură în sensul prezentei directive nu poate constitui o garanție absolută de siguranță pentru resortisanții țării respective. Prin natura sa, evaluarea pe care se bazează desemnarea poate lua în considerare numai situația civilă, juridică și politică generală din țara respectivă, precum și dacă cei care comit acte de persecuție, de tortură sau aplică tratamente ori pedepse inumane sau degradante fac efectiv obiectul sancțiunilor atunci când se stabilește că sunt responsabili de aceste fapte în țara respectivă. Din acest motiv, este important ca, atunci când un solicitant arată că există motive valabile pentru ca țara să nu fie sigură în cazul său particular, desemnarea respectivei țări ca țară sigură să nu mai poată fi considerată pertinentă în ceea ce îl privește.”

5 Potrivit articolului 1 din această directivă:

„Scopul prezentei directive este de a stabili proceduri comune de acordare și retragere a protecției internaționale […]”

6 Articolul 31 din directiva menționată, intitulat „Procedura de examinare”, care deschide capitolul III, intitulat „Proceduri în primă instanță”, prevede următoarele:

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

(2) Statele membre se asigură că procedura de examinare se încheie cât mai repede posibil, fără a aduce atingere unei examinări corespunzătoare și complete.

(3) Statele membre se asigură că procedura de examinare se încheie în termen de șase luni de la depunerea cererii.

[…]

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

(a) solicitantul, la depunerea cererii și prezentarea faptelor, a invocat doar aspecte care nu sunt relevante pentru a se examina dacă îndeplinește sau nu condițiile necesare pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei [2011/95] sau

(b) […] solicitantul provine dintr-o țară de origine sigură în sensul prezentei directive sau

[…]

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

[…]"

7 Potrivit articolului 32 alineatul (2) din Directiva 2013/32:

„În cazul cererilor nefondate în care se aplică oricare dintre situațiile enumerate la articolul 31 alineatul (8), statele membre pot, de asemenea, să considere o cerere ca vădit nefondată în cazul în care este definită ca atare în legislația internă."

8 Articolul 36 din această directivă, intitulat „Conceptul de țară de origine sigură", este redactat astfel:

„(1) O țară terță desemnată ca țară de origine sigură în conformitate cu prezenta directivă poate fi considerată țară de origine sigură pentru un anumit solicitant, după o examinare individuală a solicitării, numai în cazul în care:

(a) acesta este resortisant al țării respective sau

(b) acesta este un apatrid și anterior a avut reședința stabilă în țara respectivă

și nu a prezentat motive serioase pentru ca țara să nu fie considerată țară de origine sigură în situația sa personală, ținând cont de condițiile pe care trebuie să la îndeplinească pentru a fi beneficiar de protecție internațională în conformitate cu Directiva [2011/95].

(2) Statele membre prevăd în legislația internă noi norme și modalități de aplicare a conceptului de țară de origine sigură."

9 Articolul 37 din Directiva 2013/32, intitulat „Desemnarea la nivel național a țărilor terțe considerate țări de origine sigure", prevede:

„(1) Statele membre pot menține sau adopta dispoziții legislative care le permit, în conformitate cu anexa I, desemnarea la nivel național a țărilor de origine sigure în scopul examinării cererilor de protecție internațională.

(2) Statele membre asigură o reexaminare periodică a situației din țările terțe desemnate ca țări de origine sigure în conformitate cu prezentul articol.

(3) Evaluarea unei țări ca țară de origine sigură în conformitate cu prezentul articol trebuie să se bazeze pe o serie de surse de informație, incluzând în special informații de la alte state membre, [de la Biroul European de Sprijin pentru Azil (BESA), de la Înaltul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR), de la] Consiliul Europei și alte organizații internaționale relevante.

(4) Statele membre notifică Comisiei țările care sunt desemnate ca țări de origine sigure în conformitate cu prezentul articol."

10 Potrivit anexei I la această directivă, intitulată „Desemnarea țărilor de origine sigure în sensul articolului 37 alineatul (1)":

„O țară este considerată țară de origine sigură în cazul în care, pe baza situației legale, a aplicării legii într-un regim democratic și a situației politice generale, se poate demonstra că în țara respectivă, în general și consecvent, nu se recurge la persecuție, astfel cum este definită la articolul 9 din Directiva

[2011/95], la tortură sau la tratamente ori pedepse inumane sau degradante și nici nu există vreo amenințare din motiv de violență nediscriminatorie în situații de conflict armat internațional sau intern.

La efectuarea acestei evaluări, se ține seama, *inter alia*, de măsura în care se asigură protecție împotriva persecuției și relelor tratamente prin:

(a) legile și reglementările relevante ale țării și modul cum sunt aplicate;

(b) respectarea drepturilor și a libertăților prevăzute de Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale[, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950,] și/sau Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice[, adoptat la 16 decembrie 1966 de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite,] și/sau Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva torturii, în special drepturile de la care nicio derogare nu este permisă în conformitate cu articolul 15 alineatul (2) din convenția [europeană] menționată anterior;

(c) respectarea principiului nereturnării în conformitate cu [Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951];

(d) existența unui sistem de căi de atac efective împotriva încălcării acestor drepturi și libertăți.”

11 Articolul 46 din Directiva 2013/32, intitulat „Dreptul la o cale de atac efectivă”, cuprinde alineatele (5) și (6), redactate astfel:

„(5) Fără a aduce atingere alineatului (6), statele membre permit solicitanților să rămână pe teritoriu până la expirarea termenului de prescripție privind exercitarea dreptului lor la o cale de atac efectivă și, în cazul în care acest drept a fost exercitat în termenul respectiv, până la soluționarea căii de atac.

(6) În cazul unei decizii

(a) de a considera o cerere vădit nefondată în conformitate cu articolul 32 alineatul (2) […]

[…]

o instanță judecătorească are competența de a hotărî dacă solicitantul poate rămâne sau nu pe teritoriul statului membru, fie la cererea solicitantului în cauză, fie din proprie inițiativă, în cazul în care decizia luată are drept consecință încetarea dreptului solicitantului de a rămâne în statul membru și când, în asemenea cazuri, dreptul de a rămâne în statul membru până la soluționarea căii de atac nu este prevăzut în legislația internă.”

Dreptul suedez

12 Instanța de trimitere arată că dreptul suedez nu conține nicio lege sau reglementare referitoare la țările de origine sigure în sensul Directivei 2013/32.

13 În versiunea în vigoare până la 31 decembrie 2016, articolul 19 din capitolul 8 din utlänningslag (Legea privind străinii) (SFS 2005, nr. 716) prevedea că oficiul putea dispune executarea imediată a deciziilor sale de expulzare, și aceasta chiar înainte ca ele să rămână definitive, dacă cererea de azil era vădit nefondată și dacă în mod vădit nu exista un alt motiv de a acorda un permis de ședere.

14 Potrivit instanței de trimitere, această dispoziție a fost modificată cu efect de la 1 ianuarie 2017 pentru a ține seama, în dreptul suedez, de reformarea procedurilor de azil efectuată prin Directiva 2013/32 și în special de articolul 31 alineatul (8) din aceasta. Oficiul poate astfel, de la această dată, să dispună

executarea imediată a deciziilor sale de expulzare, și aceasta chiar înainte ca ele să rămână definitive, dacă faptele prezentate de resortisantul străin nu sunt „relevante” pentru examinarea cererii sale de azil sau nu sunt „fiabile”, așa încât cererea sa de azil trebuie considerată vădit nefondată, și dacă, pe de altă parte, în mod vădit nu se poate acorda un permis de ședere pentru un alt motiv.

Litigiul principal și întrebarea preliminară

15 Din decizia de trimitere reiese că A, resortisant sârb, a introdus în luna martie a anului 2017 o cerere de azil și de acordare a permisului de ședere în Suedia.

16 În susținerea acestei cereri, el a arătat că, între anul 2001 și anul 2003, a fost victima unor amenințări și a unor violențe din partea unui grup paramilitar clandestin și că a depus plângere împotriva acestui grup în anul 2003. El a menționat faptul că a beneficiat până în anul 2012 de protecția martorilor asigurată de autoritățile sârbe și de Misiunea Administrației Interimare a Organizației Națiunilor Unite în Kosovo (UNMIK), dar că această protecție l-a determinat să fie plasat în diverse locuri din Serbia, printre care în închisoare. Asemenea condiții l-ar fi determinat, începând din anul 2012, să renunțe la statutul de martor protejat și să prefere să se refugieze în satul său de origine, și aceasta în pofida amenințărilor cu moartea pe care a continuat să le primească.

17 Oficiul a respins cererea menționată întrucât a considerat că aceasta era vădit nefondată pentru motivul că, potrivit informațiilor furnizate de solicitantul însuși, Republica Serbia era în măsură să îi ofere o protecție eficientă și că revenea în principal autorităților din țara de origine sarcina de a asigura protecția împotriva unor amenințări precum cele la care acesta consideră este supus.

18 Această respingere a fost însoțită de o obligație de a părăsi teritoriul, devenită imediat executorie având în vedere lipsa vădită de elemente care să permită admiterea cererii de azil și faptul că A nu prezenta o argumentație pertinentă în susținerea cererii sale de acordare a unui permis de ședere.

19 A a formulat o cale de atac împotriva deciziei oficiului la Förvaltningsrätten i Malmö – Migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu Sediul în Malmö Statuând în materie de Imigrație, Suedia), care a suspendat executarea obligației de a părăsi teritoriul.

20 Această instanță ridică problema modului în care trebuie interpretat articolul 31 alineatul (8) din Directiva 2013/32, care, coroborat cu articolul 32 alineatul (2) din aceeași directivă, permite statelor membre să respingă anumite cereri ca vădit nefondate.

21 În aceste condiții, Förvaltningsrätten i Malmö – Migrationsdomstolen (Tribunalul Administrativ cu Sediul în Malmö Statuând în materie de Imigrație) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„O cerere care conține informații, furnizate de solicitant, care sunt considerate fiabile și care servesc, prin urmare, drept bază pentru examinarea cererii menționate, dar care sunt insuficiente pentru a stabili nevoia de protecție internațională, pentru motivul că informațiile privind țara [de origine] arată că autoritățile oferă o protecție acceptabilă, trebuie considerată ca fiind în mod vădit nefondată în sensul articolului 31 alineatul (8) din Directiva 2013/32 revizuită?”

Cu privire la întrebarea preliminară

22 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 31 alineatul (8) litera (b) din Directiva 2013/32 coroborat cu articolul 32 alineatul (2) din această directivă trebuie interpretat în sensul că permite să se considere că o cerere de protecție internațională este vădit nefondată într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, în care,

pe de o parte, reiese din informațiile cu privire la țara de origine a solicitantului că îi poate fi asigurată o protecție acceptabilă în această țară și, pe de altă parte, acest solicitant a furnizat informații insuficiente pentru a justifica acordarea unei protecții internaționale, atunci când statul membru în care a fost depusă cererea nu a adoptat norme de punere în aplicare a conceptului de țară de origine sigură.

23 Astfel cum reiese din decizia de trimitere, oficiul a respins în esență cererea lui A ca vădit nefondată în temeiul dreptului național care transpune Directiva 2013/32, pentru motivele combinate că, în țara sa de origine, Serbia, exista o protecție eficace și că el nu demonstrase că această țară nu îi oferea o protecție suficientă împotriva amenințărilor la care considera că este supus.

24 Procedând astfel, oficiul și-a întemeiat decizia pe un raționament analog cu cel prevăzut la articolele 36 și 37 din Directiva 2013/32 pentru prelucrarea cererilor de protecție internațională formulate de resortisanții țărilor de origine sigure.

25 Aceste dispoziții instituie un regim special de examinare care se întemeiază pe o formă de prezumție refragabilă de protecție suficientă în țara de origine, care poate fi răsturnată de solicitant dacă invocă motive imperative legate de situația sa specială.

26 În absența unor astfel de motive imperative, cererea poate fi respinsă ca vădit nefondată, în conformitate cu dispozițiile combinate ale articolului 31 alineatul (8) litera (b) și ale articolului 32 alineatul (2) din Directiva 2013/32, dacă situația vizată – în speță faptul că solicitantul provine dintr-o țară de origine sigură – este definită ca atare în legislația națională.

27 Una dintre consecințe pentru persoana interesată a cărei cerere este respinsă în acest temei, spre deosebire de ceea ce este prevăzut în caz de respingere simplă, este că nu i se poate permite să rămână pe teritoriul statului în care a fost depusă cererea până la soluționarea căii sale atac, astfel cum rezultă din dispozițiile articolului 46 alineatele (5) și (6) din Directiva 2013/32.

28 În acest cadru, incumbă fiecărui stat membru sarcina de a proceda la desemnarea țărilor de origine sigure în sensul acestei legislații potrivit modalităților prevăzute la articolele 36 și 37, precum și în anexa I la Directiva 2013/32, și anume în special adoptarea de către legiuitorul național a unei liste a țărilor terțe potrivit criteriilor stabilite în anexa I, elaborarea de norme și de modalități suplimentare de aplicare, notificarea către Comisie a listei țărilor de origine sigure sau reexaminarea sa periodică.

29 Instanța de trimitere arată în această privință că, la data deciziei atacate în litigiul principal, la care expirase termenul de transpunere a dispozițiilor relevante ale Directivei 2013/32, Regatul Suediei nici nu adoptase dispoziții precum cele menționate la punctul precedent, nici nu prevăzuse că faptul de a proveni dintr-o țară de origine sigură este susceptibil să determine respingerea cererii ca vădit nefondată în sensul articolului 32 alineatul (2) din această directivă.

30 Or, trebuie amintit că, în temeiul considerentelor (11) și (12), precum și al articolului 1 din Directiva 2013/32, cadrul de acordare a protecției internaționale se bazează pe conceptul procedurii unice și este fondat pe standarde minime comune (a se vedea prin analogie Hotărârea din 31 ianuarie 2013, D. și A., C-175/11, EU:C:2013:45, punctul 57).

31 Un stat membru nu poate, prin urmare, să recurgă la prezumția refragabilă stabilită de normele Directivei 2013/32 referitoare la procedurile întemeiate pe conceptul de țară de origine sigură fără să fi procedat și la o punere în aplicare completă a normelor menționate în ceea ce privește actele cu putere de lege și actele administrative pe care are obligația să le adopte.

32 Referitor la îndoielile exprimate de instanța de trimitere în ceea ce privește posibilitatea, în temeiul articolului 31 alineatul (8) din Directiva 2013/32, de a considera o cerere ca vădit nefondată pentru motivul că declarațiile solicitantului ar fi insuficiente, trebuie amintit că această directivă a reformat Directiva 2005/85.

33 Or, deși este adevărat că articolul 23 alineatul (4) litera (g) din Directiva 2005/85 viza cazul declarațiilor „insuficiente" ale solicitantului, articolul 31 alineatul (8) litera (e) din Directiva 2013/32, care a înlocuit această dispoziție, nu mai menționează acest caz.

34 Rezultă, așadar, din modul de redactare a articolului 31 alineatul (8) litera (e) din Directiva 2013/32 coroborat cu articolul 32 alineatul (2) din această directivă că un stat membru nu poate considera o cerere de protecție internațională ca vădit nefondată din cauza caracterului insuficient al declarațiilor solicitantului.

35 Prin urmare, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 31 alineatul (8) litera (b) din Directiva 2013/32 coroborat cu articolul 32 alineatul (2) din această directivă trebuie interpretat în sensul că nu permite să se considere că o cerere de protecție internațională este vădit nefondată într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, în care, pe de o parte, reiese din informațiile cu privire la țara de origine a solicitantului că îi poate fi asigurată o protecție acceptabilă în această țară și, pe de altă parte, acest solicitant a furnizat informații insuficiente pentru a justifica acordarea unei protecții internaționale, atunci când statul membru în care a fost depusă cererea nu a adoptat norme de punere în aplicare a conceptului de țară de origine sigură.

Cu privire la cheltuielile de judecată

36 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:

Articolul 31 alineatul (8) litera (b) din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale coroborat cu articolul 32 alineatul (2) din această directivă trebuie interpretat în sensul că nu permite să se considere că o cerere de protecție internațională este vădit nefondată într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, în care, pe de o parte, reiese din informațiile cu privire la țara de origine a solicitantului că îi poate fi asigurată o protecție acceptabilă în această țară și, pe de altă parte, acest solicitant a furnizat informații insuficiente pentru a justifica acordarea unei protecții internaționale, atunci când statul membru în care a fost depusă cererea nu a adoptat norme de punere în aplicare a conceptului de țară de origine sigură.

Semnături