

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 1 martie 2011¹

I — Cadrul juridic	I - 7157
A — Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”)	I - 7157
B — Dreptul Uniunii	I - 7158
C — Dreptul național	I - 7160
II — Situația de fapt	I - 7162
III — Întrebările adresate	I - 7163
IV — Procedura în fața Curții	I - 7163
V — Argumente	I - 7164
VI — Apreciere	I - 7165
A — Observație introductivă	I - 7165
B — Validitatea Directivei 2005/85/CE: analiză comparativă a articolului 39 din directivă și a articolului 47 CDFUE	I - 7167
C — Interpretarea domeniului de aplicare al articolului 39 din directivă în raport cu articolul 20 alineatul 5 din Legea luxemburgheză din 5 mai 2006	I - 7170
VII — Concluzie	I - 7174

1 — Limba originală: spaniola.

1. Intrarea în vigoare a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene cu rang de drept primar a dus la creșterea necesității de a avansa în procesul de adaptare a materiilor și a principiilor din dreptul Uniunii la exigențele care decurg din asimilarea drepturilor fundamentale ca element determinant al validității dreptului comunitar.

I — Cadrul juridic

A — Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”)

2. Prezenta cauză oferă un bun prilej de a încerca identificarea unei formule globale pentru diferitele expresii ale dreptului pozitiv care, la nivelul Uniunii și al statelor membre (dar și la nivelul anumitor instrumente internaționale), converg spre definirea unui drept fundamental – în acest caz, dreptul la o cale de atac efectivă. Aceste expresii, pe lângă diversitatea formală a conținutului lor, pot fi concepute numai ca rezultat final al unui proces în care se succed diferite etape de concretizare, încredințate la diferite niveluri unor instanțe de reglementare relativ autonome. Prin urmare, trebuie să acționăm în cadrul unui domeniu în care natura integratoare a dreptului Uniunii se dovedește deosebit de sensibilă și, odată cu aceasta, apare necesitatea de a aborda într-un veritabil spirit de ordine cea mai bună formulare a diversității normelor care contribuie în mod legitim la reglementarea aceluiași sector al realității imediate².

3. Articolul 6 punctul 1 prevede:

„Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. [...]”

4. În conformitate cu articolul 13:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta convenție au fost încălcate are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.”

2 — Interesul față de această problemă nu putea să nu dea naștere unei bogate dezbateri doctrinare, putând fi amintite unele studii în această privință. De exemplu, Rolla, G., „La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos: Su contribución a la formación de una jurisdicción constitucional de los derechos y libertades”, în *Revista Europea de Derechos Fundamentales* nr. 15 (2010), p. 15-39; Genevois, B., „La Convention européenne des droits de l’homme et la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne: complémentarité ou concurrence?”, în *Revue Française de Droit Administratif*, nr. 3 (2010), p. 437-444; García Roca, F. J., și Fernández Sánchez, P. A., (coord.), *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

B — *Dreptul Uniunii*

5. În conformitate cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol.

Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. Orice persoană are posibilitatea de a fi consiliată, apărată și reprezentată. [...]”

6. Potrivit considerentelor (11) și (27) ale Directivei 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005³:

„(11) Este atât în interesul statelor membre, cât și al solicitanților de azil să se ia o hotărâre cât de repede posibil cu privire la cererile de azil. Organizarea prelucrării cererilor de azil ar tre Tribunal administrativ bui să fie lăsată la

3 — Directiva privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (JO L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242).

discreția statelor membre, astfel încât acestea, în conformitate cu necesitățile naționale, să poată acorda prioritate ori să accelereze soluționarea unei cereri, ținând seama de standardele prevăzute de prezenta directivă.

[...]

(27) În conformitate cu un principiu fundamental al dreptului comunitar, hotărârile adoptate cu privire la o cerere de azil și la retragerea statutului de refugiat sunt supuse unei căi de atac efective în fața unei instanțe judecătorești în sensul articolului 234 din tratat. Efectivitatea căii de atac, inclusiv în ceea ce privește examinarea faptelor relevante, depinde de sistemul administrativ și judiciar al fiecărui stat membru considerat în ansamblul său.”

7. În conformitate cu articolul 23 din Directiva 2005/85/CE:

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

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

Statele membre se asigură că, în cazul în care nu se poate lua o hotărâre în termen de șase luni, solicitantul respectiv fie

(a) este informat despre întârziere, fie

(b) primește, la cerere, informații despre termenul în care se preconizează adoptarea unei hotărâri cu privire la cererea sa. Astfel de informații nu reprezintă o obligație pentru statul membru față de solicitantul în cauză de a adopta o hotărâre în termenul respectiv.

(3) Statele membre pot acorda prioritate oricărei examinări sau pot accelera orice examinare în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II, inclusiv în cazul în care este probabil ca cererea să fie întemeiată sau solicitantul are nevoi speciale.

(4) 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:

[...]

(b) în mod clar, solicitantul nu poate fi considerat refugiat sau nu îndeplinește condițiile pentru a obține statutul de refugiat într-un stat membru în temeiul Directivei 2004/83/CE sau

(c) cererea de azil este considerată ca neîntemeiată:

(i) deoarece solicitantul provine dintr-o țară de origine sigură în sensul articolelor 29, 30 și 31 sau

(ii) deoarece țara care nu este stat membru este considerată ca o țară terță sigură pentru solicitant, fără a se aduce atingere articolului 28 alineatul (1), sau

(d) solicitantul a indus în eroare autoritățile în ceea ce privește identitatea și/sau cetățenia sa și/sau autenticitatea documentelor sale, prezentând informații sau documente false ori ascunzând informații și documente relevante care ar fi putut avea o influență nefavorabilă asupra hotărârii sau

[...]”

8. Articolul 39 din Directiva 2005/85/CE prevede:

„(1) Statele membre se asigură că solicitanții de azil au dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, împotriva:

(a) unei hotărâri luate cu privire la cererile lor de azil, inclusiv o hotărâre:

(i) de a considera inadmisibilă o cerere în temeiul articolului 25 alineatul (2);

- (ii) luată la frontieră sau în zonele de tranzit ale unui stat membru în conformitate cu articolul 35 alineatul (1);
- (iii) de a nu efectua o examinare în temeiul articolului 36;
- (b) refuzului de a redeschide examinarea unei cereri după încheierea sa în conformitate cu articolele 19 și 20;
- (c) unei hotărâri de a nu examina în continuare o cerere ulterioară în conformitate cu articolele 32 și 34;
- (d) unei hotărâri de a nu permite intrarea în cadrul procedurilor prevăzute la articolul 35 alineatul (2);
- (e) unei hotărâri de retragere a statutului de refugiat în conformitate cu articolul 38.

[...]"

„1) Ministrul se pronunță asupra temeiniciei cererii de protecție internațională prin decizie motivată, care este comunicată în scris solicitantului. În cazul unei decizii negative, informațiile privind dreptul la căile de atac sunt menționate în mod expres în hotărâre. [...] Decizia negativă a ministrului are valoare de ordin de părăsire a teritoriului în conformitate cu dispozițiile Legii modificate din 28 martie 1972 [...].

[...]

3) Împotriva deciziei de respingere a cererii de protecție internațională se poate formula o cerere de revizuire la Tribunal administrativ. Împotriva ordinului de părăsire a teritoriului se poate formula o acțiune în anulare la Tribunalul Administrativ. Cele două acțiuni trebuie să facă obiectul unei singure cereri introductive, sub sancțiunea inadmisibilității acțiunii separate. Acțiunea trebuie formulată în termen de o lună de la data notificării. Termenul de introducere a acțiunii și acțiunea formulată în termen au efect suspensiv. [...]

C — Dreptul național

9. Legea luxemburgheză din 5 mai 2006 privind dreptul de azil și formele de protecție complementară⁴ prevede la articolul 19:

4) Împotriva deciziilor Tribunal administrativ se poate formula apel la Cour administrative, în calitate de instanță de apel. Apelul trebuie formulat în termen de o lună de la data notificării. Termenul de introducere a apelului și apelul formulat în termen au efect suspensiv [...].”

⁴ — *Mémorial A* nr. 78 din 9 mai 2006, modificată prin Legea din 17 iulie 2007 (*Mémorial A* nr. 121) și prin Legea din 29 august 2008 (*Mémorial A* nr. 138).

10. La rândul său, articolul 20 din aceeași lege prevede:

„1) Ministrul poate soluționa cererea de protecție internațională printr-o procedură accelerată în următoarele cazuri:

[...]

b) dacă este evident că solicitantul nu îndeplinește cerințele impuse pentru obținerea statutului care conferă protecția internațională;

[...]

d) dacă solicitantul a indus în eroare autoritățile în ceea ce privește identitatea sau cetățenia sa și autenticitatea documentelor sale, prezentând informații sau documente false ori ascunzând informații și documente relevante care ar fi putut avea o influență nefavorabilă asupra hotărârii;

[...]

2) Ministrul emite decizia în cel mult două luni de la data la care se consideră că solicitantul se încadrează în unul dintre cazurile prevăzute la alineatul (1) de mai sus. Ministrul se pronunță prin decizie motivată, care este comunicată în scris solicitantului. În

cazul unei decizii negative, informațiile privind dreptul la căile de atac sunt menționate în mod expres în decizie. [...] Decizia negativă a ministrului implică ordinul de părăsire a teritoriului în conformitate cu dispozițiile Legii modificate din 28 martie 1972 [...].

[...]

4) Împotriva deciziilor de respingere a cererii de protecție internațională adoptate în cadrul unei proceduri accelerate poate fi formulată o cerere de revizuire la Tribunal administrativ. Împotriva ordinului de părăsire a teritoriului poate fi formulată o acțiune în anulare la Tribunal administrativ. Cele două acțiuni trebuie să facă obiectul unei singure cereri introductive, sub sancțiunea inadmisibilității acțiunii separate. Acțiunea trebuie formulată în termen de 15 zile de la data notificării. Tribunal administrativ se pronunță în termen de două luni de la data introducerii acțiunii. [...] Termenul de introducere a acțiunii și acțiunea formulată în termen au efect suspensiv. Hotărârile Tribunal administrativ nu sunt supuse căilor de atac.

5) Nu se poate declara nicio cale de atac împotriva deciziei ministeriale prin care se soluționează o cerere de protecție internațională potrivit unei proceduri accelerate.”

II — Situația de fapt

11. Domnul Samba Diouf, cetățean mauritan, a depus la 19 august 2009, la serviciul competent al Ministerului Afacerilor Externe și Imigrării al Marelui Ducat al Luxemburgului, o cerere de protecție internațională în temeiul Legii modificate din 5 mai 2006 privind dreptul de azil și formele de protecție complementară (denumită în continuare „Legea din 2006”). Acesta susținea că părăsise Mauritania pentru a scăpa dintr-o situație de sclavie și pentru că dorea să se stabilească în Europa pentru a trăi în condiții mai bune și pentru a-și întemeia o familie, temându-se că fostul său angajator, de la care ar fi furat 3 000 de euro pentru a putea ajunge în Europa, l-ar urmări pentru a-l ucide.

12. Prin decizia din 18 noiembrie 2009, ministrul muncii, ocupării forței de muncă și imigrării a respins cererea domnului Samba Diouf în temeiul articolului 20 literele b) și d) din Legea din 2006, deoarece, pe de o parte, acesta prezentase un pașaport falsificat, inducând astfel în eroare autoritățile, și, pe de altă parte, motivele invocate erau de ordin economic și nu corespundeau criteriilor care justifică o protecție internațională.

13. Decizia din 18 noiembrie a fost pronunțată printr-o procedură accelerată și avea valoare de ordin de a părăsi teritoriul național.

14. Domnul Samba Diouf a formulat o acțiune împotriva deciziei menționate la Tribunal administrativ din Luxemburg, solicitând 1) anularea deciziei prin care a fost soluționată cererea sa potrivit procedurii de urgență, 2) revizuirea sau anularea deciziei de respingere a cererii de protecție internațională și 3) anularea ordinului de părăsire a teritoriului național.

15. Tribunal administrativ consideră că, referitor la alineatul 5 al articolului 20 din Legea din 2006, se ridică îndoieli cu privire la interpretarea articolului 39 din Directiva 2005/85/CE, din perspectiva dreptului la o cale de atac efectivă, în măsura în care acesta nu autorizează o cale de atac împotriva deciziei de a soluționa în procedură accelerată aspectele privind temeinicia unei cereri de protecție internațională.

16. Tribunal administrativ subliniază că decizia de soluționare în procedură accelerată nu este lipsită de consecințe pentru persoana interesată, deoarece, pe de o parte, presupune reducerea la 15 zile a termenului normal de o lună stabilit pentru introducerea unei acțiuni la instanța de contencios administrativ și, pe de altă parte, reduce la unul singur gradul dublu de jurisdicție general în materie.

17. Considerând că Legea din 2006 se opune chiar și posibilității ca decizia de soluționare în procedură accelerată să facă obiectul unei acțiuni indirecte cu ocazia eventualei căi de atac formulate împotriva hotărârii pe fond, fiind astfel înlăturată, în opinia sa, voința legiuitorului, Tribunal administrativ adresează următoarele întrebări preliminare:

Ducat al Luxemburgului prin articolul 20 alineatul 5 din Legea modificată din 5 mai 2006 privind dreptul de azil și forme complementare de protecție, în temeiul căreia un solicitant de azil nu dispune de o acțiune în justiție împotriva deciziei autorității administrative de a soluționa în procedură accelerată aspectele privind temeinicia cererii de protecție internațională?”

III — Întrebările adresate

18. „Articolul 39 din Directiva 2005/85/CE trebuie să fie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea instituită în Marele Ducat al Luxemburgului prin articolul 20 alineatul 5 din Legea modificată din 5 mai 2006 privind dreptul de azil și formele de protecție complementară, în temeiul căreia un solicitant de azil nu dispune de o acțiune în justiție împotriva deciziei autorității administrative de a soluționa în procedură accelerată aspectele privind temeinicia cererii de protecție internațională?”

În cazul unui răspuns negativ, principiul general al căii de atac efective din dreptul comunitar inspirat de articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950 trebuie să fie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea instituită în Marele

IV — Procedura în fața Curții

19. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare a fost înregistrată la grefa Curții la 5 februarie 2010.

20. Au prezentat observații domnul Samba Diouf, Comisia și guvernele Marelui Ducat al Luxemburgului, al Republicii Federale Germania, al Regatului Țărilor de Jos și al Republicii Elene.

21. La ședință, care a avut loc la 19 ianuarie 2011, au participat, prezentând observații orale, reprezentanții domnului Samba Diouf, ai guvernului luxemburghez și ai Comisiei.

V — Argumente

22. Domnul Samba Diouf a susținut că articolul 39 din Directiva 2005/85/CE impune statelor membre să prevadă o cale de atac efectivă, pe lângă cea împotriva hotărârii pe fond cu privire la o cerere de azil, și împotriva deciziei de a soluționa în procedură accelerată aspectele privind temeinicia cererii, cu atât mai mult cu cât, precum în speță, decizia menționată se întemeiază pe motive care afectează fondul cererii. În opinia sa, care coincide cu cea a Tribunal administrativ, legislația luxemburgheză nu permite nici controlul judiciar al deciziei de a soluționa în procedură accelerată aspectele privind temeinicia cererii cu ocazia contestării hotărârii pe fond, astfel încât motivele materiale care stau la baza adoptării acesteia ar rămâne în orice caz inatacabile.

23. Pe de altă parte, Domnul Samba Diouf a susținut că, și admitând că Tribunal administrativ, în cadrul procedurii privind decizia de respingere a cererii de azil, ar putea examina decizia de a soluționa în procedură accelerată aspectele privind temeinicia cererii, aceasta ar avea drept rezultat o încălcare nepermisă a principiului egalității, deoarece, spre deosebire de termenul de o lună stabilit pentru exercitarea unei căi de atac împotriva unei decizii pronunțate în cadrul procedurii ordinare, termenul pentru introducerea unei căi de atac împotriva unei decizii pronunțate în

cadrul procedurii accelerate este de 15 zile. La aceasta trebuie adăugat că, în cea de a doua situație, solicitantul nu beneficiază de dublul grad de jurisdicție.

24. Guvernele Marelui Ducat al Luxemburgului, al Republicii Federale Germania, al Regatului Țărilor de Jos și al Republicii Elene, precum și Comisia au susținut că la întrebarea formulată trebuie dat un răspuns negativ.

25. În esență, părțile menționate au susținut că Directiva 2005/85/CE trebuie interpretată în sensul că obiectul căii de atac efective recunoscute de directivă poate fi numai decizia finală privind cererea de protecție, iar nu decizia în temeiul căreia se dispune examinarea acesteia într-un timp mai scurt, fără a exclude că, odată cu examinarea deciziei finale, conformitatea cu normele de drept a oricăror decizii pregătitoare poate face obiectul unui control jurisdicțional. Pe de altă parte, această interpretare ar fi pe deplin conformă cu articolele 6 și 13 din CEDO.

26. În ceea ce privește, mai precis, posibila încălcare a articolului 13 din CEDO, guvernul luxemburghez susține, de asemenea în conformitate cu jurisprudența Curții de la Strasbourg, că dreptul la o cale de atac efectivă trebuie să se raporteze întotdeauna la apărarea unui drept protejat de convenție, fără a se putea considera, în opinia acestuia, că, în

temeiul articolului 13, convenția protejează dreptul la examinarea unei cereri de azil prin intermediul unei proceduri specifice.

accelerată aspectele privind temeinicia cererii de protecție internațională.

27. În ceea ce privește diferențele existente între procedurile ordinară și accelerată din perspectiva termenelor de introducere a căilor de atac și a existenței unicului sau a dublului grad de jurisdicție, guvernele reprezentate și Comisia susțin că cerințele minime ale principiului protecției jurisdicționale efective sunt respectate și în cazul unei singure hotărâri judecătorești, fără ca termenul de 15 zile să presupună o încălcare a acestui principiu, atât în lumina jurisprudenței Curții de la Strasbourg, cât și în lumina jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene.

A — *Observație introductivă*

29. În opinia noastră, termenii în care a fost formulată întrebarea din punct de vedere formal necesită o observație introductivă. Instanța de trimitere a formulat întrebarea prin intermediul a două întrebări diferite, cea de a doua dintre acestea numai pentru cazul în care la prima întrebare se răspunde în sens negativ: mai precis, în cazul în care se consideră că Directiva 2005/85/CE nu se opune legii luxemburgheze. Ceea ce se urmărește prin intermediul celei de a doua întrebări este să se stabilească dacă, după constatarea conformității dreptului național cu dreptul derivat al Uniunii, dreptul național ar fi putut încălca totuși dreptul primar al Uniunii în măsura în care acesta din urmă, concret, include dispozițiile articolelor 6 și 13 din CEDO.

VI — *Aprecieri*

28. Astfel cum am arătat mai sus, Tribunalul administrativ du Grand-Duché de Luxembourg adresează Curții două întrebări succesive prin care, în esență, solicită să se stabilească dacă articolul 39 din Directiva 2005/85/CE sau, alternativ, principiul general al dreptului la o cale de atac efectivă inspirat de articolele 6 și 13 din CEDO se opune unei reglementări naționale care nu prevede o acțiune în justiție împotriva deciziei autorității administrative de a soluționa în procedură

30. Or, este clar că, după ce se va fi confirmat, teoretic și astfel cum am arătat mai sus, că dreptul național este conform cu dreptul derivat, rezultatul este că nu se poate pune în discuție, din această perspectivă, dreptul național fără a pune în discuție, simultan și obligatoriu, validitatea dreptului derivat.

31. Astfel, dreptul derivat în discuție este, în speță, articolul 39 din Directiva 2005/85/CE, care nu face decât să recunoască dreptul la o cale de atac efectivă și care, la rândul său, trebuie transpus în dreptul național. Presupunând că directiva a fost transpusă corect în ordinea juridică națională, aceasta include, cel puțin, garanția căii de atac instituite la articolul 39 din directivă. Prin urmare, dacă totuși se impune o comparație între legea națională și dreptul primar al Uniunii și în cazul în care se dorește menținerea unui înțeles independent al celei de a doua întrebări, ceea ce se pune în discuție este, în definitiv, aspectul dacă dreptul derivat respectă garanția căii de atac și de aici trebuie să înceapă, în mod logic, analiza noastră. Înainte de aceasta, este necesar să expunem mai pe larg abordarea prezentată.

32. În acest sens, este clar că dreptul la o cale de atac efectivă recunoscut de dreptul Uniunii nu are un conținut și un domeniu de aplicare diferite în funcție de dispoziția sau de principiul comunitar care îl proclamă în fiecare caz. Așadar, întrebarea care se ridică nu poate fi aceea dacă dreptul la o cale de atac recunoscut prin articolul 39 din Directiva 2005/85/CE în materie de azil se opune unei anumite reglementări naționale sau dacă, în caz contrar, ceea ce se opune acesteia este dreptul la o cale de atac în acest domeniu prevăzut de Uniune, potrivit considerentului (27) al directivei, în conformitate cu un „principiu fundamental al dreptului comunitar” inspirat din Convenția de la Roma. Dacă aceasta ar fi situația, ne-am afla în fața a două drepturi diferite și ar trebui să admitem posibilitatea că

o normă de drept derivat precum articolul 39 din Directiva 2005/85/CE ar permite, fără ca validitatea sa să fie afectată, o situație care este totuși exclusă de un principiu general al dreptului Uniunii.

33. Prin urmare, excluzând cele prezentate mai sus, trebuie să se considere că Tribunal administrativ adresează, în realitate, două întrebări, deși nu în termenii de subsidiaritate exprimați în decizia de trimitere și nici având ca obiect unic examinarea compatibilității Directivei 2005/85/CE cu articolul 20 alineatul 5 din legea luxemburgheză. Mai precis, Tribunal administrativ solicită să se stabilească, pe de o parte și în mod explicit, dacă articolul 39 din Directiva 2005/85/CE se opune articolului 20 alineatul 5 din legea luxemburgheză și, pe de altă parte, în mod implicit, în cazul în care această opoziție este infirmată, dacă dreptul la o cale de atac eficientă ca principiu general al dreptului Uniunii și inspirat de articolele 6 și 13 din CEDO ar fi cel care s-ar opune reglementării naționale respective și, prin urmare, articolului 39 din Directiva 2005/85/CE, care, în acest caz, ar fi afectat de un viciu, fiind, așadar, lipsit de valabilitate ca urmare a încălcării dreptului fundamental recunoscut la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (CDFUE).

34. Prin urmare, considerăm că termenii întrebării adresate impun să se verifice, în orice caz și în primul rând, aspectul dacă modul în care s-a concretizat dreptul fundamental prin

articolul 39 din Directiva 2005/85/CE este corect din punct de vedere juridic, întrucât respectă conținutul acestui drept astfel cum este definit la articolul 47 CDFUE și, prin urmare, indirect, sensul și domeniul de aplicare conferite de CEDO. Aceasta presupune că este necesar să se răspundă, în primul rând, la întrebarea adresată în subsidiar de instanța de trimitere, care trebuie reformulată ca întrebare privind validitatea articolului 39 din Directiva 2005/85/CE în raport cu articolul 47 CDFUE. Odată înlăturată, dacă este cazul, orice îndoială cu privire la compatibilitatea articolului 39 din Directiva 2005/85/CE cu articolul 47 CDFUE, se va putea răspunde la întrebarea adresată în primul rând și cu titlu principal în această procedură⁵.

B — Validitatea Directivei 2005/85/CE: analiză comparativă a articolului 39 din directivă și a articolului 47 CDFUE

35. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, principiul protecției jurisdicționale efective constituie un principiu general al dreptului Uniunii care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, consacrat la articolul 6 din CEDO (a se vedea printre multe altele Hotărârea din 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec., p. 1651, punctele 18 și 19, Hotărârea din 25 iulie 2002,

Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul, C-50/00 P, Rec., p. I-6677, punctul 39, Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB, C-279/09, Rep., p. I-13849, punctul 29).

36. Ca drept fundamental, prin consacarea sa la articolul 47 CDFUE, dreptul la o cale de atac efectivă a dobândit, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, „aceeași valoare juridică precum tratatele”, potrivit articolului 6 alineatul (1) TUE, trebuind să fie respectat de statele membre atunci când aplică dreptul Uniunii [articolul 51 alineatul (1) CDFUE].

37. În conformitate cu articolul 47 CDFUE, orice persoană ale cărei „drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii” sunt încălcate are dreptul la o cale de atac efectivă [alineatul (1)], în condiții care să îi permită „un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege”, putând fi consiliată, apărută și reprezentată [alineatul (2)] și, dacă este cazul, putând beneficia de asistență juridică gratuită [alineatul (3)].

38. Atât în temeiul articolului 6 alineatul (1) al treilea paragraf TUE, cât și al articolului 52 alineatul (7) CDFUE, în vederea interpretării articolului 47 CDFUE, este necesar să se ia

5 — Această abordare, admisă implicit de argumentele guvernului german, începe cu examinarea întrebării formulate în subsidiar de instanța de trimitere.

în considerare explicațiile cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene redactate inițial de prezidiul convenției care a elaborat cartă. Explicațiile menționate se limitează la a afirma că alineatul (1) al articolului 47 CDFUE se întemeiază pe articolul 13 din CEDO, în timp ce alineatul (2) ar corespunde articolului 6 alineatul (1) din CEDO, în ambele cazuri protecția fiind mai extinsă.

39. Pornind de la cele de mai sus, considerăm că, dincolo de valoarea interpretativă a acestor explicații, care sunt recunoscute ca normă legală a Uniunii prin articolul 47 CDFUE, dreptul la o cale de atac efectivă, astfel cum este proclamat de această dispoziție, dobândește identitate și materialitate proprii și nu se limitează la simpla reproducere a dispozițiilor articolelor 6 și 13 din CEDO. Cu alte cuvinte, dreptul fundamental dobândește în acest caz, ca drept proclamat și garantat de Uniune, un conținut propriu, în definirea căruia instrumentele internaționale din care se inspiră un astfel de drept trebuie să aibă un rol fundamental, printre acestea aflându-se în primul rând CEDO, dar și tradițiile constituționale din care provine dreptul în cauză și, odată cu acestea, universul conceptual al principiilor caracteristice statului de drept. Toate acestea fără a înlătura tradiția proprie reprezentată de stadiul atins de dreptul Uniunii după mai mult de jumătate de secol, care a condus, în calitate de sistem normativ, la dezvoltarea unei doctrine cu principii care îi sunt specifice.

40. Astfel, articolul 13 din CEDO, în măsura în care urmărește obiectivul de a asigura că protecția drepturilor proclamate de CEDO este garantată în cadrul fiecărui stat parte printr-o cale de atac efectivă în fața unei instanțe naționale, nu poate să se reflecte, potrivit formulării acestuia, decât asupra drepturilor recunoscute chiar de CEDO. Cu toate acestea, este dificil de acceptat că, deși articolul 47 alineatul (1) CDFUE se inspiră din această dispoziție, aceasta își limitează domeniul de aplicare exclusiv la drepturile CDFUE.

41. Din acest motiv, ținem să precizăm că, contrar opiniei guvernelor luxemburghez și olandez, faptul că soluția procedurală autonomă impusă la articolul 13 CEDO se aplică numai în privința drepturilor garantate de CEDO este lipsit de consecințe în ceea ce privește răspunsul care trebuie dat instanței de trimitere.

42. În definitiv, dreptul la o cale de atac recunoscut la articolul 47 CDFUE trebuie definit având în vedere sensul și domeniul de aplicare conferite acestuia de CEDO [articolul 52 alineatul (3) CDFUE], însă, odată definit, domeniul său de aplicare trebuie să fie cel descris de CDFUE⁶, mai precis, potrivit formulării acestuia, cel al „drepturilor și libertăților garantate de dreptul Uniunii”. Prin urmare, din perspectiva datelor relevante pentru prezenta

⁶ — Care, în temeiul aceluiași articol 52 alineatul (3) CDFUE, poate conferi întotdeauna o protecție mai amplă decât CEDO.

cauză, aplicarea sa este incontestabil legată de „hotărârile adoptate cu privire la o cerere de azil”, în timp ce supunerea acestor hotărâri „unei căi de atac efective în fața unei instanțe judecătorești”, în conformitate cu considerentul (27) al Directivei 2005/85/CE, nu este decât „un principiu fundamental al dreptului comunitar”, proclamat în cele din urmă ca având valoare de drept primar de Cartă drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

43. Limitându-ne la dreptul la o cale de atac efectivă din perspectiva accesului la o instanță, Uniunea garantează tuturor dreptul de a solicita protecție jurisdicțională în cazul oricăror acte prin care sunt încălcate drepturile și libertățile recunoscute de Uniune, fiind important, înainte de toate, ca respectiva cale de atac să fie efectivă, atât în sensul de a avea capacitatea, din punct de vedere juridic, să ducă la repararea, dacă este cazul, a prejudiciilor invocate, cât și în sensul că exercitarea acesteia trebuie să fie posibilă, mai precis să fie subordonată unor condiții care să nu facă exercitarea sa imposibilă sau foarte dificilă.

44. Acest conținut imperativ al dreptului recunoscut de articolul 47 CDFUE este cel care reiese din CEDO, astfel cum a fost interpretată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului⁷ și căruia i se conformează în mod perfect natural articolul 39 din Directiva 2005/85/CE, care garantează în mod expres că „solicitanții de azil au dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești” împotriva

deciziilor administrative de respingere a cererii în oricare dintre variantele prevăzute la alineatul (1) din dispoziția menționată, și anume din motive de fond, de formă sau de procedură.

45. În conformitate cu principiul autonomiei procedurale a statelor membre, același articol 39 din Directiva 2005/85/CE impune acestora, la alineatul (2), să prevadă „termene și alte norme necesare pentru exercitarea de către solicitant a dreptului său la o cale de atac efectivă”, specificând la alineatul (3) că trebuie să prevadă de asemenea „norme, după caz, în conformitate cu obligațiile lor internaționale” pentru a garanta efectivitatea căii de atac asigurând îndeplinirea rezultatului acesteia prin intermediul adoptării de măsuri asigurătorii.

46. În aceste condiții, este evident că articolul 39 din Directiva 2005/85/CE, adaptat la articolul 47 CDFUE și, odată cu aceasta, la conținutul minim al dreptului la o cale de atac efectivă stabilit de cerințele Convenției europene privind protecția drepturilor omului, a îndeplinit condiția de validitate impusă tuturor normelor de drept derivat prin articolul 6 alineatul (1) TUE, atribuind Cartei drepturilor fundamentale „aceeași valoare juridică precum cea a tratatelor”.

47. În plus, acesta a îndeplinit cerința la cele două niveluri obligatorii pentru Uniune. Pe

7 — În acest sens, cu caracter general, van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak (editori), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, ediția a patra, Interscincia, Antwerpen, 2006.

de o parte, prin exercitarea competenței normative în materie prin formularea explicită a dreptului la o cale de atac efectivă în cadrul procedurilor de acordare sau retragere a condiției de refugiat. Pe de altă parte, prin obligarea statelor membre să își exercite propria competență de a pune în aplicare aceste proceduri în special și, în plus, să facă aceasta în condiții care să asigure exercitarea dreptului, astfel încât autonomia procedurii a statelor să nu devină un obstacol în calea eficacității acestuia.

clar faptul că examinarea în cadrul procedurii accelerate trebuie să se finalizeze printr-o decizie de respingere, deoarece este vorba despre situații precum neîndeplinirea vădită a condițiilor pentru a obține statutul de refugiat [litera (b)], caracterul neîntemeiat al cererii [litera (c)] sau intenția de a întârzia punerea în aplicare a unei hotărâri de expulzare [litera (j)]. Această interpretare este confirmată, *per a contrario*, de alineatul (3) al articolului 23 din directivă, care prevede posibilitatea unei proceduri accelerate „în cazul în care este probabil ca cererea să fie întemeiată sau solicitantul are nevoi speciale”.

48. Odată eliminată îndoiala cu privire la validitatea articolului 39 din Directiva 2005/85/CE, este necesar să se stabilească în continuare dacă acesta se opune articolului 20 alineatul 5 din Legea luxemburgheză din 5 mai 2006, răspunzând astfel la prima dintre întrebările adresate de Tribunalul Administrativ.

C — Interpretarea domeniului de aplicare al articolului 39 din directivă în raport cu articolul 20 alineatul 5 din Legea luxemburgheză din 5 mai 2006

49. Articolul 20 alineatul 1 din Legea din 2006 reproduce practic articolul 23 alineatul (4) din Directiva 2005/85/CE, care prezintă cazurile în care examinarea unei cereri de azil se poate realiza printr-o procedură accelerată. Văzând situațiile prevăzute la alineatul (4) al articolului 23 din directivă, devine

50. Deși această dispoziție nu elimină posibilitatea unei decizii pozitive⁸, este cert că procedura accelerată prevăzută la articolul 20 din legea luxemburgheză constituie, în realitate, o procedură de respingere anticipată. Ca atare, decizia de finalizare a respectivei proceduri trebuie să poată face obiectul unei căi de atac efective, astfel cum prevede articolul 20 alineatul 4 din Legea luxemburgheză din 2006, că „[i]mpotriva deciziilor de respingere a cererii de protecție internațională adoptate în cadrul unei proceduri accelerate poate fi formulată o cerere de revizuire la Tribunalul Administrativ”.

⁸ — Astfel, articolul 20 alineatul 2 din legea luxemburgheză prevede un drept la introducerea căilor de atac „[i]n cazul unei decizii negative”, astfel încât nu se exclude eventualitatea ca procedura să se finalizeze cu acordarea protecției internaționale, în pofida motivelor care justifică pronunțarea în cadrul procedurii accelerate.

51. Se ridică întrebarea dacă, în plus, decizia de a soluționa cererea în procedură accelerată trebuie de asemenea să poată fi supusă unei căi de atac, ceea ce articolul 20 alineatul 5 din legea luxemburgheză exclude în mod expres.

52. Articolul 39 din Directiva 2005/85/CE prevede, la alineatul (1) litera (a), că statele membre trebuie să se asigure că solicitanții de azil au dreptul la o cale de atac efectivă împotriva „unei hotărâri luate cu privire la cererea lor”, Tribunalul Administrativ solicitând, în speță, să se stabilească cum trebuie să fie interpretată această expresie concretă și în special dacă prin aceasta trebuie să se înțeleagă numai hotărârea finală cu privire la cerere sau, pe lângă aceasta, și decizia de a soluționa cererea în procedură accelerată.

53. Cu siguranță, modul de formulare a articolului 39 din Directiva 2005/85/CE ar putea fi interpretat în sensul că o „hotărâr[e] luat[ă] cu privire la cererea lor” reprezintă orice hotărâre pronunțată cu privire la cererea de azil. Prin urmare, hotărârile interlocutorii sau pregătitoare ale deciziei finale în privința azilului solicitat ar putea fi de asemenea supuse unei căi de atac autonome.

54. Cu toate acestea, o astfel de interpretare nu ar fi compatibilă cu interesul de a

se asigura celeritatea procedurilor privind cererile de azil. Acest interes, potrivit considerentului (11) al directivei, este atât al statelor membre, cât și al solicitanților de azil și, în temeiul acestuia, articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2005/85/CE prevede că „[s]tatele membre se asigură că procedura în cauză se încheie cât mai repede, fără a aduce atingere unei examinări corespunzătoare și complete”⁹.

55. Dincolo de acest motiv de ordin teleologic, din același articol 39 din directivă pare a reieși intenția clară de limitare a hotărârilor care pot face obiectul unei căi de atac la cele care implică o respingere a cererii de azil (A) din motive privind fondul sau, dacă este cazul, (B) din motive de formă sau de procedură care fac imposibilă pronunțarea unei decizii pe fond.

56. Astfel, articolul 39 din Directiva 2005/85/CE include în sintagma „hotărâr[e] luat[ă] cu

9 — Astfel cum a observat guvernul elen la punctele 7-10 din observațiile sale, extinderea practicii procedurilor accelerate, fiind generală, a fost întotdeauna însoțită de preocuparea instanțelor internaționale și a statelor membre înseși de a garanta că, în orice caz, celeritatea procedurilor nu aduce atingere garanțiilor drepturilor individuale. La rândul său, Comisia a subliniat, în mod corect, la punctul 54 din observațiile sale, că tratarea accelerată a cererilor nefondate sau inadmisibile este perfect justificată în vederea gestionării mai rapide a cererilor care pot beneficia de o decizie pozitivă. Toate aceste considerații dispensează de necesitatea de a relua expunerea detaliată a guvernului Țărilor de Jos referitoare la obiecțiile procedurale care, în opinia acestuia, ar trebui opuse unei căi de atac autonome, prezentată la punctele 34-36 din observațiile sale scrise.

privire la cererea de azil” o serie de hotărâri – enumerate la punctele (i), (ii) și (iii) ale literei (a) – care, presupunând că cererea de azil este considerată inadmisibilă sau că hotărârea este luată la frontieră, echivalează cu o pronunțare definitivă și de respingere pe fond. De aceeași natură sunt și celelalte hotărâri care, potrivit articolului 39 din Directiva 2005/85/CE, fac în mod necesar obiectul dreptului la o cale de atac efectivă, și anume literele (b)-(e) ale aceluiași alineat (1): refuzul de a redeschide examinarea unei cereri după încheierea sa, hotărârea de a nu examina în continuare cereri ulterioare, hotărârea de a nu permite intrarea în cadrul procedurilor a unei cereri ulterioare altei cereri retrase, abandonate sau respinse, și hotărârea de retragere a statutului de refugiat.

57. Având în vedere considerațiile de mai sus, se poate concluziona că articolul 39 din Directiva 2005/85/CE vizează în mod clar hotărârile pronunțate în cazuri de imposibilitate insurmontabilă de admitere a unei cereri de azil.

58. În măsura în care decizia de a soluționa o cerere în procedură accelerată poate anticipa sensul hotărârii pe fond, este evident că aceasta nu poate să nu facă obiectul unei căi de atac efective. Or, de aici nu reiese neapărat că respectiva cale de atac trebuie să fie exercitată obligatoriu împotriva hotărârii înseși prin care se decide soluționarea în procedură accelerată și imediat ce se pronunță aceasta. Esențial este că, în ceea ce privește decizia pe

fond, aceasta poate face obiectul unei căi de atac înainte ca decizia de respingere a cererii de azil să devină definitivă și, prin urmare, executorie¹⁰.

59. Aceasta presupune că articolul 39 din Directiva 2005/85/CE nu impune, în principiu, ca dreptul național să prevadă o cale de atac specifică ori autonomă sau, altfel spus, „directă” împotriva deciziei de a soluționa o cerere de azil în procedură accelerată.

60. Totuși, există o excepție: motivele care justifică opțiunea pentru procedura accelerată trebuie să poată fi efectiv atacate ulterior în instanță în cadrul căii de atac al cărei obiect îl poate constitui, în orice caz, decizia prin care se finalizează procedura privind cererea de azil.

61. În caz contrar și dacă, astfel cum consideră Tribunalul Administrativ, motivul care justifică soluționarea în cadrul procedurii accelerate ar fi exclus de la controlul jurisdicțional în temeiul articolului 20 alineatul 5 din Legea din 2006, ar trebui concluzionat că dreptul Uniunii se opune unei astfel de consecințe.

10 — O cale de atac care, în conformitate cu articolul 47 CDFUE și cu articolul 39 din Directiva 2005/85/CE, trebuie să fie efectivă și, așadar, capabilă de a produce efecte precum anularea hotărârii pronunțate în cadrul procedurii administrative sau recunoașterea judiciară a temeiniciei cererii respinse de autoritățile administrative.

62. Rămâne să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune regimului național examinat, în măsura în care opțiunea pentru procedura accelerată, spre deosebire de procedura ordinară, implică diferențe care duc la defavorizarea solicitantului de azil din perspectiva dreptului său la o cale de atac efectivă, care poate fi exercitat numai în termen de 15 zile și nu beneficiază de dublul grad de jurisdicție.

63. În primul rând, în ceea ce privește împrejurarea că termenul pentru introducerea unei căi de atac este de o lună în cazul deciziilor pronunțate în cadrul procedurilor ordinare și de numai 15 zile în cazul procedurilor accelerate, este evident că aspectul relevant trebuie să fie, în conformitate cu cele susținute de Comisie, faptul ca termenul disponibil să fie suficient din punct de vedere material pentru pregătirea și introducerea unei căi de atac efective, ceea ce nu se poate afirma că nu este cazul termenului de 15 zile, comun în procedurile simplificate și perfect rezonabil și proporțional în raport cu drepturile și interesele în joc atunci când este necesar să se stabilească dacă un termen procedural este suficient¹¹.

64. Având în vedere cele de mai sus, ar reveni întotdeauna instanței naționale competența de a stabili dacă, într-un caz concret, atunci când este considerat insuficient termenul respectiv în raport cu împrejurările speței, numai această informație ar putea constitui în sine o cauză suficientă pentru admiterea căii de atac formulate (în mod indirect) împotriva

deciziei administrative de a soluționa cererea de azil în procedură accelerată, astfel încât, în urma admiterii căii de atac, s-ar dispune soluționarea cererii respective printr-o procedură ordinară.

65. În al doilea rând și în ceea ce privește diferența care constă în faptul că partea interesată beneficiază de posibilitatea dublului grad de jurisdicție numai în cazul unei decizii pronunțate în cadrul procedurii ordinare, nu este mai puțin evident că, din perspectiva relevantă pentru prezenta cauză, este esențial să existe cel puțin o instanță jurisdicțională. Este ceea ce garantează articolul 39 din Directiva 2005/85/CE, fără ca CEDO să impună mai mult¹². Totodată, nici articolul 14 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice – esențial pentru definirea conținutului drepturilor fundamentale acceptate practic de totalitatea statelor membre – nu garantează aceasta în afara procedurilor penale, ceea ce nu este cazul în speță.

66. În definitiv, considerăm că articolul 39 din Directiva 2005/85/CE, care este pe deplin conform cu dreptul fundamental garantat de articolul 47 CDFUE, nu se opune, în principiu, unei reglementări naționale precum articolul 20 alineatul 5 din Legea luxemburgheză din 5 mai 2006.

11 — A se vedea printre multe altele Hotărârea CEDO Kudla împotriva Poloniei din 26 octombrie 2000 și Hotărârea CEDO Ryabikh împotriva Rusiei din 24 iulie 2003.

12 — A se vedea în acest sens Hotărârea CEDO Homann împotriva Germaniei din 9 mai 2007.

VII — Concluzie

67. Având în vedere considerațiile prezentate, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Tribunal administrativ după cum urmează:

„(1) Articolul 39 din Directiva 2005/85/CE respectă conținutul articolului 47 CDFUE.

(2) Articolul 39 din Directiva 2005/85/CE nu se opune unei reglementări naționale precum cea instituită în Marele Ducat al Luxemburgului prin articolul 20 alineatul 5 din Legea modificată din 5 mai 2006 privind dreptul de azil și formele de protecție complementară, în temeiul căreia un solicitant de azil nu dispune de o acțiune în justiție autonomă împotriva deciziei autorității administrative de soluționa cererea de protecție internațională în procedura accelerată, cu condiția ca motivele de respingere a căror apreciere a fost anticipată prin această decizie procedurală să poată fi efectiv contestate în instanță în cadrul căii de atac al cărei obiect îl poate face, în orice caz, decizia finală prin care se încheie procedura privind cererea de azil.”