HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

30 ianuarie 2014*

„Directiva 2004/83/CE — Standarde minime referitoare la condițiile de acordare a statutului de refugiat sau a statutului conferit prin protecție subsidiară — Persoană care poate beneficia de protecție subsidiară — Articolul 15 litera (c) — Amenințări grave și individuale la adresa vieții sau a persoanei unui civil ca urmare a violenței generalizate în caz de conflict armat — Noțiunea «conflict armat intern» — Interpretare autonomă în raport cu dreptul internațional umanitar — Criterii de apreciere”

În cauza C-285/12,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Conseil d’État (Belgia), prin decizia din 16 mai 2012, primită de Curte la 7 iunie 2012, în procedura

Aboubacar Diakité

împotriva

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul L. Bay Larsen (raportor), președinte de cameră, domnul K. Lenaerts, vicepreședinte al Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei a patra, domnii M. Safjan și J. Malenovský și doamna A. Prechal, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,

grefier: domnul V. Tourrès, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 29 mai 2013,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru domnul Diakité, de D. Caccamisi, avocate;

— pentru guvernul belgian, de T. Materne și de C. Pochet, în calitate de agenți;

— pentru guvernul german, de T. Henze, de N. Graf Vitzthum și de B. Beutler, în calitate de agenți;

— pentru guvernul francez, de D. Colas, în calitate de agent;

— pentru guvernul Regatului Unit, de L. Christie și de A. Robertson, în calitate de agenți, asistați de J. Simor, barrister;

* Limba de procedură: franceza.

— pentru Comisia Europeană, de M. Condou-Durande, în calitate de agent,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 18 iulie 2013,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 15 litera (c) din Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (JO L 304, p. 12, rectificare în JO 2005, L 204, p. 24, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52, denumită în continuare „directiva”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Diakité, resortisant guineean, pe de o parte, și Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Comisarul General pentru Refugiați și Apatrizi) (denumit în continuare „Commissaire général”), pe de altă parte, în legătură cu decizia acestuia din urmă de a nu îi acorda domnului Diakité posibilitatea de a beneficia de protecție subsidiară.

Cadrul juridic

Dreptul internațional

3 Articolul 3 comun celor patru Convenții de la Geneva din 12 august 1949, și anume Convenția (I) pentru îmbunătățirea sorții răniților și bolnavilor din forțele armate în campanie, Convenția (II) pentru îmbunătățirea sorții răniților, bolnavilor și naufragiaților din forțele armate pe mare, Convenția (III) privind tratamentul prizonierilor de război și, respectiv, Convenția (IV) privind protecția persoanelor civile în timp de război (denumite în continuare „cele patru Convenții de la Geneva”), prevede:

„În caz de conflict armat neprezentând un caracter internațional și ivit pe teritoriul uneia dintre Înaltele Părți Contractante, fiecare dintre părțile în conflict va trebui să aplice cel puțin următoarele dispoziții:

1) Persoanele care nu participă direct la ostilități, inclusiv membrii forțelor armate care au depus armele și persoanele care au fost scoase din luptă din cauză de boală, rănire, detențiune sau din orice altă cauză, vor fi, în toate împrejurările, tratate cu omenie [...]

   În acest scop, sunt și rămân prohibite [...], cu privire la persoanele menționate mai sus:

   a) atingerile aduse vieții și integrității corporale [...]

   [...]

   c) atingerile aduse demnității persoanelor, mai ales tratamentele umilitoare și înjositoare;

[...]”

4 Articolul 1 din Protocolul adițional la Convențiile de la Geneva din 12 august 1949 privind protecția victimelor conflictelor armate fără caracter internațional (Protocolul II) din 8 iunie 1977 prevede:

„1. Prezentul protocol, care dezvoltă și completează articolul 3 comun [celor patru Convenții de la Geneva] fără a modifica condițiile sale de aplicare actuale, se va aplica tuturor conflictelor armate care nu cad sub incidența articolului 1 din Protocolul adițional la [cele patru Convenții de la Geneva] referitor la protecția victimelor conflictelor armate internaționale (Protocolul I) și care se desfășoară pe teritoriul unei înalte părți contractante între forțele sale armate și forțe armate dizidente sau grupuri înarmate organizate care, sub conducerea unui comandament responsabil, exercită un asemenea control asupra unei părți a teritoriului său încât să îi permită să desfășoare operațiuni militare susținute și coordonate și să aplice prezentul protocol.

2. Prezentul protocol nu se va aplica situațiilor de tensiune internă și tulburărilor interne cum sunt actele de dezordine publică, actele sporadice și izolate de violență și alte acte analoge, care nu sunt conflicte armate.”

Dreptul Uniunii

5 Considerentele (5), (6) și (24) ale directivei au următorul cuprins:

„(5) Concluziile Consiliului European de la Tampere precizează totodată că normele privind statutul de refugiat ar trebui completate, de asemenea, prin măsuri privind forme subsidiare de protecție, care oferă un statut corespunzător oricărei persoane care are nevoie de o astfel de protecție.

(6) Obiectivul principal al prezentei directive este, pe de o parte, să se asigure că toate statele membre pun în aplicare criterii comune de identificare a persoanelor care au o nevoie reală de protecție internațională și, pe de altă parte, să asigure un nivel minim de beneficii respectivelor persoane în toate statele membre.

[...]

(24) Ar trebui adoptate, de asemenea, standarde minime privind definirea și conținutul statutului conferit prin protecția subsidiară. Protecția subsidiară ar trebui să completeze protecția refugiaților consacrată de Convenția [privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951, *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954)].”

6 Potrivit articolului 2 litera (e) din directivă, în sensul acesteia, se înțelege prin „«persoană care poate beneficia de protecție subsidiară» […] orice resortisant al unei țări terțe sau orice apatrid care nu poate fi considerat refugiat, dar în privința căruia există motive serioase și întemeiate de a crede că, în cazul în care ar fi trimis în țara sa de origine sau, în cazul unui apatrid, în țara în care avea reședința obișnuită, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămările grave definite la articolul 15 [...] și nu poate sau, ca urmare a acestui risc, nu dorește protecția respectivei țări”.

7 Articolul 15 din directivă prevede, sub titlul „Vătămări grave”:

„Vătămările grave sunt:

[...]

(c) amenințările grave și individuale la adresa vieții sau a persoanei unui civil ca urmare a violenței generalizate în caz de conflict armat intern sau internațional.”

Dreptul belgian

8 Articolul 48/4 din Legea din 15 decembrie 1980 privind accesul pe teritoriu, șederea, stabilirea și returnarea forțată a străinilor (denumită în continuare „Legea din 15 decembrie 1980”) prevede:

„§ 1. Statutul protecției subsidiare se acordă străinului care nu poate fi considerat refugiat și care nu poate beneficia de articolul 9 ter și în privința căruia există motive temeinice de a crede că, dacă ar fi trimis în țara sa de origine sau, în cazul unui apatrid, în țara în care avea reședința obișnuită, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămările grave prevăzute la alineatul 2 și care nu poate sau, ținând cont de acest risc, nu dorește protecția acestei țări [...]

§ 2. Sunt considerate vătămări grave:

[...]

c) amenințările grave la adresa vieții sau a persoanei unui civil ca urmare a violenței generalizate în caz de conflict armat intern sau internațional”.

Litigiul principal și întrebarea preliminară

9 La 21 februarie 2008, domnul Diakité a formulat o primă cerere de azil în Belgia, invocând represiunea și actele de violență pe care le-ar fi suferit în țara sa de origine din cauza participării sale la mișcările de protest împotriva puterii din țara respectivă.

10 Commissaire général a refuzat să îi recunoască domnului Diakité calitatea de refugiat și să îi acorde protecția subsidiară. Această dublă decizie a fost confirmată de Conseil du contentieux des étrangers [Consiliul competent cu soluționarea litigiilor privind străinii].

11 Fără a se reîntoarce în țara sa de origine în această perioadă, domnul Diakité a introdus la autoritățile belgiene o a doua cerere de azil la 15 iulie 2010.

12 La 22 octombrie 2010, Commissaire général a adoptat o nouă decizie de refuz al recunoașterii statutului de refugiat și de acordare a protecției subsidiare. Refuzul de a acorda protecția subsidiară era motivat de constatarea că în Guineea nu există o situație de violență generalizată sau de conflict armat în sensul articolului 48/4 alineatul 2 din Legea din 15 decembrie 1980.

13 Această dublă decizie a făcut obiectul unei acțiuni introduse la Conseil du contentieux des étrangers, care a confirmat, prin Hotărârea din 6 mai 2011, dublul refuz al Commissaire général.

14 În cadrul recursului introdus la Conseil d’État (Consiliul de Stat), domnul Diakité critică hotărârea Conseil du contentieux des étrangers pentru motivul că aceasta se întemeiază pe definiția conflictului armat dată de Tribunalul Penal Internațional pentru Fosta Iugoslavie pentru a constata că nu este îndeplinită condiția existenței unui conflict armat impusă de articolul 48/4 alineatul 2 din Legea din 15 decembrie 1980.

15 În acest context, Conseil d’État apreciază că, având în vedere Hotărârea din 17 februarie 2009, Elgafaji (C-465/07, Rep., p. I-921), nu se poate exclude ca, astfel cum susține domnul Diakité, noțiunea „conflict armat”, în sensul articolului 15 litera (c) din directivă, să poată fi interpretată în mod autonom și să prezinte o semnificație distinctă de cea reținută în jurisprudența Tribunalului Penal Internațional pentru Fosta Iugoslavie.

16 În aceste condiții, Conseil d'État a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 15 litera (c) din directivă [...] trebuie interpretat în sensul că această dispoziție oferă protecție doar într-o situație de «conflict armat intern» astfel cum este interpretată de dreptul internațional umanitar și în special cu referire la articolul 3 comun celor patru Convenții de la Geneva [...]?

Dacă noțiunea «conflict armat intern» vizată la articolul 15 litera (c) din directivă [...] trebuie interpretată în mod autonom în raport cu articolul 3 comun celor patru Convenții de la Geneva [...], care sunt în acest caz criteriile care servesc la aprecierea existenței unui astfel de «conflict armat intern»?"

Cu privire la întrebarea preliminară

17 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 15 litera (c) din directivă trebuie interpretat în sensul că existența unui conflict armat intern trebuie să fie apreciată pe baza criteriilor stabilite de dreptul internațional umanitar și, în cazul unui răspuns negativ, ce criterii trebuie să fie folosite pentru a aprecia existența unui astfel de conflict în scopul de a determina dacă un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid poate beneficia de protecția subsidiară.

18 În această privință, trebuie amintit că cele trei tipuri de vătămări grave definite la articolul 15 din directivă constituie condițiile care trebuie îndeplinite pentru a se putea considera că o persoană ar putea beneficia de protecție subsidiară, atunci când, potrivit articolului 2 litera (e) din directivă, există motive serioase și întemeiate de a crede că solicitantul este supus unui risc real de a suferi astfel de vătămări în cazul în care ar fi trimis în țara de origine în cauză (Hotărârea Elgafaji, citată anterior, punctul 31).

19 Vătămarea definită la articolul 15 litera (c) din directivă este constituită din amenințări grave și individuale la adresa vieții sau a persoanei unui civil ca urmare a violenței generalizate în caz de conflict armat intern sau internațional.

20 În această privință, este important să se constate că legiuitorul Uniunii a utilizat expresia „conflict armat intern sau internațional", care diferă de noțiunile care se află chiar la baza dreptului internațional umanitar, acesta din urmă distingând, pe de o parte, „conflictele armate internaționale" și, pe de altă parte, „conflictele armate [care nu prezintă] un caracter internațional".

21 În aceste condiții, trebuie să se constate că legiuitorul Uniunii a dorit să acorde protecția subsidiară persoanelor în cauză nu numai în caz de conflicte armate internaționale și de conflicte armate care nu prezintă un caracter internațional, astfel cum sunt definite de dreptul internațional umanitar, ci și în caz de conflicte armate interne, cu condiția ca aceste conflicte să fie caracterizate de recurgerea la violență generalizată. Nu este necesar, în această privință, să fie îndeplinite toate criteriile la care se referă articolul 3 comun celor patru Convenții de la Geneva și articolul 1 alineatul (1) din Protocolul adițional II din 8 iunie 1977, care dezvoltă și completează acest articol.

22 Pe de altă parte, trebuie constatat că dreptul internațional umanitar reglementează modul de desfășurare a conflictelor armate internaționale și al celor care nu prezintă un caracter internațional, ceea ce înseamnă că existența unui astfel de conflict constituie condiția de aplicare a normelor pe care le stabilește (Hotărârea Camerei de apel a Tribunalului Penal Internațional pentru Fosta Iugoslavie din 2 octombrie 1995, Procurorul împotriva Dusko Tadic *alias* „Dule", cauza nr. IT-94-1-AR72, punctul 67).

23 Deși dreptul internațional umanitar vizează în special să furnizeze, în zona de conflict, protecție populației civile prin limitarea efectelor războiului asupra persoanelor și a bunurilor, acesta nu prevede, spre deosebire de articolul 2 litera (e) din directivă coroborat cu articolul 15 litera (c) din aceasta, acordarea unei protecții internaționale anumitor civili în afara zonei de conflict și a teritoriului părților la conflict. Definițiile noțiunii de conflict armat reținute în dreptul internațional umanitar nu vizează, așadar, identificarea situațiilor în care o astfel de protecție ar fi necesară și ar trebui să fie acordată de autoritățile competente ale statelor membre.

24 Mai general, trebuie să se sublinieze că, astfel cum a arătat avocatul general la punctele 66 și 67 din concluzii, dreptul internațional umanitar și mecanismul de protecție subsidiară prevăzut de directivă urmăresc scopuri diferite și instituie mecanisme de protecție clar separate.

25 Pe de altă parte, după cum a arătat avocatul general la punctul 70 din concluzii, anumite încălcări ale dreptului internațional umanitar dau naștere unei răspunderi penale individuale. Pentru acest motiv, dreptul internațional umanitar prezintă legături foarte strânse cu dreptul penal internațional, în timp ce o astfel de relație este străină de mecanismul protecției subsidiare prevăzut de directivă.

26 Prin urmare, posibilitatea de a beneficia de regimul definit la articolul 2 litera (e) din directivă coroborat cu articolul 15 litera (c) din aceasta nu poate fi condiționată de constatarea îndeplinirii condițiilor de aplicare a regimului definit de dreptul umanitar internațional, în caz contrar nefiind respectate domeniile proprii fiecăruia dintre aceste două regimuri.

27 În consecință, în lipsa din directivă a oricărei definiții a noțiunii de conflict armat intern, determinarea înțelesului și a conținutului acestor termeni trebuie să fie făcută, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în conformitate cu sensul obișnuit al acestora în limbajul curent, ținând seama și de contextul în care sunt utilizați, precum și de obiectivele urmărite de reglementarea din care fac parte (Hotărârea din 22 decembrie 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, Rep., p. I-11061, punctul 17, și Hotărârea din 22 noiembrie 2012, Probst, C-119/12 punctul 20).

28 În sensul său obișnuit în limbaj curent, noțiunea de conflict armat intern vizează o situație în care forțele regulate ale unui stat înfruntă unul sau mai multe grupuri armate sau în care se confruntă două sau mai multe grupuri armate.

29 În această privință trebuie arătat că, deși, în propunerea Comisiei care a condus la adoptarea directivei [COM(2001) 510 final], definiția vătămării grave care figurează la articolul 15 litera (c) din directivă prevedea că amenințările la adresa vieții, a securității sau a libertății solicitantului puteau interveni fie într-un conflict armat, fie în cadrul unor încălcări sistematice sau generalizate ale drepturilor omului, legiuitorul Uniunii a decis să rețină în final numai ipoteza amenințărilor la adresa vieții sau a persoanei unui civil ca urmare a violenței generalizate în caz de conflict armat intern sau internațional.

30 În plus, trebuie amintit că existența unui conflict armat intern va putea conduce la acordarea protecției subsidiare numai în măsura în care se va considera în mod excepțional că înfruntările dintre trupele regulate ale unui stat și unul sau mai multe grupuri armate sau între două sau mai multe grupuri armate creează amenințări grave și individuale la adresa vieții sau a persoanei solicitantului protecției subsidiare, în sensul articolului 15 litera (c) din directivă, întrucât gradul de violență generalizată care le caracterizează atinge un nivel atât de ridicat încât există motive serioase și întemeiate de a crede că un civil trimis în țara respectivă sau, după caz, în regiunea în cauză ar fi expus, ca urmare a simplei sale prezențe în teritoriile menționate, unui risc real de a suferi respectivele amenințări (a se vedea în acest sens Hotărârea Elgafaji, citată anterior, punctul 43).

31 În această privință, Curtea a precizat că, cu cât solicitantul este mai în măsură să demonstreze că este afectat în mod specific, ca urmare a unor elemente proprii situației sale personale, cu atât mai redus va fi gradul de violență generalizată necesar pentru a putea beneficia de protecția subsidiară (Hotărârea Elgafaji, citată anterior, punctul 39).

32 În acest context, nu este necesar, cu ocazia examinării unei cereri de protecție subsidiară, să se procedeze la o apreciere specifică a intensității acestor confruntări pentru a se determina, independent de evaluarea gradului de violență care rezultă, dacă este îndeplinită condiția privind existența unui conflict armat.

33 Pe de altă parte, din considerentele (5), (6) și (24) ale directivei reiese că criteriile minime de acordare a protecției subsidiare trebuie să permită completarea protecției refugiaților consacrată de Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951, prin identificarea persoanelor care au o nevoie reală de protecție internațională și prin oferirea unui statut adecvat.

34 În consecință, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 92 din concluzii, constatarea existenței unui conflict armat nu trebuie să fie condiționată de un anumit nivel de organizare a forțelor armate prezente sau de o durată anume a conflictului, întrucât acestea sunt suficiente pentru ca înfruntările în care se angajează aceste forțe armate să genereze gradul de violență menționat la punctul 30 din prezenta hotărâre, creând astfel o nevoie reală de protecție internațională a solicitantului care este supus unui risc real de a suferi amenințări grave și individuale la adresa vieții sau a persoanei sale.

35 Rezultă că este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 15 litera (c) din directivă trebuie interpretat în sensul că existența unui conflict armat intern trebuie să fie admisă, în scopul aplicării acestei dispoziții, atunci când forțele regulate ale unui stat înfruntă unul sau mai multe grupuri armate sau când se confruntă două sau mai multe grupuri armate, fără să fie necesar ca acest conflict să poată fi calificat drept conflict armat care nu prezintă un caracter internațional în sensul dreptului internațional umanitar și fără ca intensitatea înfruntărilor armate, nivelul de organizare a forțelor armate prezente sau durata conflictului să facă obiectul unei aprecieri distincte de cea a gradului de violență de pe teritoriul în cauză.

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 a patra) declară:

Articolul 15 litera (c) din Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate trebuie interpretat în sensul că existența unui conflict armat intern trebuie să fie admisă, în scopul aplicării acestei dispoziții, atunci când forțele regulate ale unui stat înfruntă unul sau mai multe grupuri armate sau când se confruntă două sau mai multe grupuri armate, fără să fie necesar ca acest conflict să poată fi calificat drept conflict armat care nu prezintă un caracter internațional în sensul dreptului internațional umanitar și fără ca intensitatea înfruntărilor armate, nivelul de organizare a forțelor armate prezente sau durata conflictului să facă obiectul unei aprecieri distincte de cea a gradului de violență de pe teritoriul în cauză.

Semnături