

Cauza C-610/23 [Al Nasiria]**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

3 octombrie 2023

Instanța de trimitere

Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Tribunalul Administrativ de Primă Instanță din Salonic, Grecia)

Data deciziei de trimitere:

30 iunie 2023

Reclamant:

FO

Pârât:

Ministrul Imigrației și Azilului

Obiectul procedurii principale

Cerere de anulare a deciziei Comisiei independente de soluționare a contestațiilor din cadrul Ministerului Imigrației și Azilului de respingere ca vădit nefondată a contestației formulate de reclamant împotriva deciziei de respingere a cererii sale de protecție internațională.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Interpretarea articolului 46 din Directiva 2013/32 coroborat cu dispozițiile Directivei 2008/115 și în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și a principiilor autonomiei procedurale a statelor membre, echivalenței și efectivității – articolul 267 TFUE

Întrebări preliminare

1) Având în vedere importanța unei căi de atac, în sensul articolului 46 din Directiva 2013/32, legiuitorul poate să stabilească o prezumție de introducere abuzivă a acestei căi de atac și să prevadă drept consecință că ea se respinge ca vădit nefondată, fără o examinare completă și *ex nunc* a cauzei [ceea ce implică și neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară în temeiul articolului 22 alineatul (4) din Legea nr. 3907/2011 și al articolului 7 din Directiva 2008/115], pentru motivul că solicitantul [de protecție internațională] nu s-a prezentat personal în fața Comisiei care a examinat cauza?

2) a. În cazul în care această chestiune ar trebui considerată ca intrând sub incidența principiului autonomiei procedurale a statelor membre, în cadrul examinării principiului echivalenței ar trebui să se rețină ca fiind norme de procedură naționale similare normele care reglementează procedurile în fața comisiilor administrative sesizate cu căi de atac administrative de drept național sau normele procedurale care reglementează introducerea acțiunilor pe fond (sau a acțiunilor în anulare) în fața instanțelor de judecată de contencios administrativ?

b. Stabilirea obligației de a compărea personal [sau de a transmite certificatul prevăzut la articolul 78 alineatul (3) din Legea nr. 4636/2019 în cazurile permise] este compatibilă cu principiul efectivității dreptului Uniunii și, în special, cu exercitarea eficientă a dreptului la căi de atac efective? În acest context, se pune, de asemenea, întrebarea dacă este relevant, pe de o parte, faptul că prezumția de introducere abuzivă a unei căi de atac, prevăzută la articolul 97 alineatul (2) din Legea nr. 4636/2019, corespunde concluziilor deduse din experiența comună și, pe de altă parte, faptul că, în contextul examinării (în primă instanță) a cererilor de protecție internațională, același comportament ar fi atras o prezumție de revocare tacită, iar nu o respingere a cererii ca vădit nefondată?

Dispozițiile relevante de drept al Uniunii și jurisprudența Curții de Justiție

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene: articolul 78

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”): articolul 47

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): articolul 28, articolul 31 alineatul (8), articolul 32 alineatele (1) și (2), articolele 46 și 47

Directiva 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): articolul 4

Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2008, L 348, p. 98): articolul 7 alineatul (4) și articolul 11 alineatul (1).

Hotărârea din 6 octombrie 1982, Cilfit și alții (283/81, EU:C:1982:335), Hotărârea din 21 decembrie 2011, NS (C-411/10 și C-439/10, EU:C:2011:865), Hotărârea din 31 ianuarie 2013, D. și A. (C-175/11, EU:C:2013:45), Hotărârea din 7 noiembrie 2013, X și alții (C-199/12-C-201/12, EU:C:2013:720), Hotărârea din 17 decembrie 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), Hotărârea din 26 februarie 2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117), Hotărârea din 18 octombrie 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847), Hotărârea din 19 martie 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218), și Hotărârea din 9 septembrie 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Respingerea unei cereri ulterioare – Termen de introducere a căii de atac) (C-651/19, EU:C:2020:681).

Dispozițiile naționale invocate

Constituția Greciei: articolul 8, articolul 20 alineatul (1), articolul 87 și articolul 89 alineatul (2).

Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diataxeis (FEK A'169/1.11.2019) [Legea nr. 4636/2019 privind protecția internațională și alte dispoziții (FEK A' 169/1.11.2019): articolul 2, articolul 4, articolul 5 alineatul (1), articolul 9 alineatul (1), articolul 15, articolul 78 alineatele (3) și (9), articolul 81, articolul 92, articolul 95 alineatul (1) și articolul 97 alineatul (2)].

Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesis pros tis diataxeis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou „schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos diethnous prostasias (anadiatyposi)“ (L 180/29.6.2013), diataxeis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diataxeis (FEK A' 51/3.4.2016), [Legea nr. 4375/2016 privind organizarea și funcționarea Serviciului pentru azil, a Autorității de soluționare a contestațiilor și a Serviciului de primire și identificare, înființarea Secretariatului General pentru primire, adaptarea legislației elene la dispozițiile Directivei 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului „privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (reformare)” (L 180/29.6.2013), dispoziții privind încadrarea în muncă a beneficiarilor de protecție internațională și alte dispoziții (FEK A' 51/3.4.2016), astfel cum a fost modificată ulterior prin Legea nr. 4399/6.4.2016: articolul 4 alineatul (1)].

Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2008/115/EK „schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrofi ton paranomos diamenonton ypikoon triton choron“ kai loipes diataxeis (FEK A' 7/26.1.2011) [Legea 3907/2011 privind înființarea Serviciului de azil și a Serviciului de primă primire, adaptarea legislației elene la dispozițiile Directivei 2008/115/CE „privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală” și alte dispoziții (FEK A' 7/26.1.2011): articolul 22 alineatul (4)].

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 La 28 februarie 2019, reclamantul din litigiul principal, resortisant irakian, a depus o cerere de protecție internațională la Perifereiako Grafeio Asylou Samou (Biroul regional pentru azil din Samos), declarând că și-a părăsit țara de origine pentru motivul că viața sa era pusă în pericol de o „miliție” ca urmare a unui conflict sectar.
- 2 După ce i s-a recunoscut statutul de victimă a unor violențe fizice grave, reclamantul a fost audiat la 24 februarie 2020 la Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (Biroul regional pentru azil din Salonic). Cu acea ocazie, el a declarat, în legătură cu motivele care l-au obligat să părăsească țara sa de origine, că avea o relație sentimentală cu o fată și că acest lucru îi punea viața în pericol, deoarece fusese luată decizia tribală de fi ucis. Din acest motiv, reclamantul a părăsit Irakul, s-a deplasat în Turcia și de acolo a intrat în Grecia.
- 3 În cursul procedurii administrative de examinare a cererii sale, solicitantul a prezentat un document care era adresat tuturor triburilor și prin care era condamnat la moarte ca urmare a conduitei necorespunzătoare pe care o avusese în privința acestora. Reclamantul a declarat că nu dorește să se întoarcă în țara sa de origine deoarece, dacă s-ar întâmpla acest lucru, ar fi ucis.
- 4 La 18 mai 2020, cererea sa a fost respinsă printr-o decizie a Biroului regional de azil din Salonic, întrucât declarațiile sale au fost considerate nefiabibile, în condițiile în care documentul menționat anterior nu a fost admis ca mijloc de probă complet.
- 5 La 27 august 2021, reclamantul a introdus o cale de atac administrativă împotriva acestei decizii în fața Comisiei independente de soluționare a contestațiilor. La momentul introducerii căii de atac, el a fost informat că termenul fixat pentru examinarea cererii era 11 octombrie 2021 și că trebuia să se prezinte personal la acea dată în fața comisiei independente de soluționare a contestațiilor competente, cu excepția cazului în care avea reședința legală într-un Kentro Ypodochis kai Taftopoiisis (Centrul de primire și identificare, denumit în continuare „KYT”) sau a cazului în care făcea obiectul unei restricții de circulație sau al unei obligații de ședere într-un loc din afara regiunii Attica.

- 6 Cu toate acestea, reclamantul nu s-a prezentat personal în fața comisiei la termenul fixat pentru examinarea cererii. În consecință, comisia, după ce a constatat că reclamantul nu se afla într-un KYT, că nu era supus unor restricții de circulație și că nu existau motive de forță majoră, a adoptat o decizie de respingere a căii de atac ca vădit nefondată, fără a o examina pe fond, și a dispus repatrierea acestuia, fără posibilitatea de plecare voluntară din țară.
- 7 Reclamantul a introdus o acțiune în anulare la instanța de trimitere împotriva deciziei Comisiei independente de soluționare a contestațiilor (denumită în continuare „decizia atacată”).

Argumentele esențiale ale reclamantului din procedura principală

- 8 Reclamantul susține printre altele că decizia atacată a fost adoptată fără o motivare legitimă și suficientă. Mai precis, el susține că cererea i-a fost respinsă în mod nelegal pentru simplul motiv că a fost absent în cursul procedurii și fără o examinare adecvată a fondului, dat fiind că nu a putut să se prezinte la ședință din motive de forță majoră și mai precis din cauza dificultăților economice care l-au împiedicat să se deplaseze de la Salonic, unde locuiește, la Atena.

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 9 Directivele 2011/95 și 2013/32, care fac parte din sistemul european comun de azil, au fost transpuse în ordinea juridică națională prin Legea 4363/2019. În temeiul articolului 92 din această lege, care corespunde articolului 46 din Directiva 2013/32 privind dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, solicitantul de protecție internațională are dreptul de a introduce o contestație împotriva deciziei de respingere a cererii de protecție internațională de autoritatea de prim grad de jurisdicție.
- 10 Articolul 4 alineatul (1) din Legea nr. 4375/2016, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 4399/2016, a instituit comisiile independente de soluționare a contestațiilor, care sunt responsabile de examinarea căilor de atac ale solicitanților de protecție internațională, în vederea controlării, în drept și pe fond, a deciziilor de respingere adoptate de autoritatea de prim grad de jurisdicție.
- 11 Pentru a oferi garanțiile procedurale necesare, s-a prevăzut ca aceste comisii, denumite „organisme cvasijudiciare”, să fie compuse în majoritate din judecători în funcție (judecători ai instanțelor administrative ordinare). Membrii comisiilor se bucură de independență personală și funcțională în exercitarea atribuțiilor lor.
- 12 În plus, principiul imparțialității este garantat, întrucât comisiile au calitatea de terț în raport cu părțile implicate și nu reprezintă administrația.
- 13 Deciziile adoptate de aceste comisii cu privire la contestațiile formulate împotriva deciziilor administrative, după o examinare temeinică în drept și pe fond și cu o

motivare completă, specifică și concretă, sunt obligatorii pentru părți, deoarece pot fi contestate numai prin intermediul unei acțiuni în justiție sau al unei acțiuni în anulare în fața unei instanțe de contencios administrativ.

- 14 Având în vedere cele de mai sus, comisiile independente de soluționare a contestațiilor nu sunt instanțe judecătorești, astfel cum sunt definite în Constituție, ci comisii care exercită competențe judiciare în sensul articolului 89 alineatul (2) din Constituție.
- 15 În plus, articolul 97 alineatul (2) din Legea 4636/2019 prevede că, în cadrul procedurilor în fața comisiilor independente de soluționare a contestațiilor, solicitantul este obligat să se prezinte personal. Singurele cazuri în care nu este necesară prezența fizică sunt enumerate la articolul 78 alineatul (3). Este vorba de cazurile în care solicitantul de protecție internațională este cazat în unități de cazare sau de ospitalitate sau face obiectul unei restricții de circulație sau al unei obligații de ședere într-un anumit loc, caz în care poate fi reprezentat de un avocat sau poate trimite un certificat care să ateste că se află într-una dintre aceste situații. În cazul în care solicitantul de protecție internațională nu se prezintă personal [sau nu trimite certificatul prevăzut la articolul 78 alineatul (3) din legea menționată], contestația este respinsă ca vădit nefondată, întrucât se prezumă că solicitantul a introdus-o numai pentru a întârzia sau a împiedica executarea unei decizii de expulzare anterioare sau iminente sau pentru a întârzia sau a împiedica în orice alt mod îndepărtarea sa.
- 16 În această privință, instanța de trimitere amintește că, potrivit unei jurisprudențe constante, caracteristicile căii de atac prevăzute la articolul 46 din Directiva 2013/32 trebuie să fie determinate conform articolului 47 din cartă, potrivit căruia 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, cu respectarea condițiilor stabilite la articolul menționat (Hotărârea din 18 octombrie 2018, E. G., C-662/17, EU:C:2018:847, punctul 47 și jurisprudența citată).
- 17 Or, în lipsa unor norme ale Uniunii în materie, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru atribuția de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor, în temeiul principiului autonomiei procedurale, cu condiția însă ca acestea să nu fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare supuse dreptului intern (principiul echivalenței) și să nu facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii (principiul efectivității) [Hotărârea din 19 martie 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, punctul 63, și Hotărârea din 9 septembrie 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Respingerea unei cereri ulterioare – Termen de introducere a căii de atac), C-651/19, EU:C:2020:681, punctul 34).
- 18 Directiva 2013/32 nu conține nicio dispoziție specifică privind prezentarea solicitanților în persoană în fața organismului care examinează o cale de atac

efectivă în sensul articolului 46 din această directivă și nici consecințele nerespectării acestei obligații procedurale. Prin urmare, se poate concluziona că impunerea obligației prezentării personale în conformitate cu articolul 97 alineatul (2) din Legea nr. 4636/2019 [sau a trimiterii certificatului în conformitate cu articolul 78 alineatul (3) din aceeași lege] și dispoziția privind respingerea contestației ca vădit nefondată în caz de nerespectare intră în domeniul de aplicare a principiului autonomiei procedurale a statelor membre și nu poate fi examinată în continuare decât în ceea ce privește respectarea principiilor echivalenței și efectivității.

- 19 Potrivit articolului 32 din Directiva 2013/32, o condiție prealabilă pentru ca o cerere de protecție internațională să fie considerată vădit nefondată este ca cererea să fie considerată nefondată, cu alte cuvinte ca cererea să fie examinată pe fond. Cu toate acestea, potrivit articolului 97 alineatul (2) din Legea nr. 4636/2019, în cazul în care solicitantul nu se prezintă personal la ședință, contestația trebuie respinsă ca vădit nefondată, dar fără examinarea pe fond a acesteia. În plus, potrivit interpretării coroborate a articolului 46 alineatele (1) și (3) din Directiva 2013/32 și a articolului 97 din Legea 4636/2019, calea de atac efectivă prevăzută de dreptul elen, prin intermediul unei contestații împotriva unei decizii administrative, trebuie să asigure o examinare completă și *ex nunc* a aspectelor de fapt și de drept, ceea ce nu este cazul atunci când reclamantul nu se prezintă personal în fața organului de soluționare a contestațiilor, și anume Comisia independentă de soluționare a contestațiilor. Prin urmare, trebuie să se examineze dacă articolul 97 alineatul (2) din Legea 4636/2019 este compatibil cu articolul 46 din Directiva 2013/32.
- 20 În ceea ce privește respectarea principiului echivalenței, trebuie arătat că, întrucât comisiile independente de soluționare a contestațiilor exercită competențe jurisdicționale, dar nu sunt recunoscute ca instanțe judecătorești potrivit prevederilor Constituției, se ridică problema stabilirii procedurii similare de drept național cu care trebuie să se compare procedura urmată în fața acestor comisii.
- 21 Mai precis, se ridică problema dacă normele în cauză vor fi examinate în raport cu cele aplicabile în procedurile desfășurate în fața celorlalte autorități administrative care examinează contestațiile împotriva deciziilor administrative (în cazul în care nu există un cadru unic de norme procedurale, ci norme diferite pentru fiecare instituție și în care, în orice caz, nu este obligatoriu ca solicitantul să se prezinte personal la ședința în cadrul căreia are loc examinarea contestației, ci poate fi reprezentat de un avocat sau de un terț), sau cu normele aplicabile acțiunilor pe fond sau acțiunilor în anulare în fața unei instanțe judecătorești de contencios administrativ (procedură în care, pe de o parte, partea în cauză nu este obligată să se prezinte personal, ci poate fi reprezentată de un avocat și, pe de altă parte, în cazul acțiunilor pe fond, o a doua acțiune poate fi introdusă în anumite condiții dacă prima acțiune este respinsă).
- 22 Această chestiune privește interpretarea articolului 46 din Directiva 2013/32, și anume aprecierea caracterului material al procedurii de examinare a căii de atac

efective prevăzute la acest articol, iar nu simpla examinare a similitudinii normelor de procedură corespunzătoare, care revine instanței de trimitere [a se vedea Hotărârea Curții din 9 septembrie 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Respingerea unei cereri ulterioare – Termen de introducere a căii de atac), C-651/19, EU:C:2020:681, punctele 37-38].

- 23 În plus, în ceea ce privește respectarea principiului efectivității, se poate susține că dispoziția în discuție care figurează la articolul 97 alineatul (2) din Legea 4636/2019 este justificată de motive de desfășurare corespunzătoare și rapidă a procedurii de examinare a cererilor de protecție internațională, în măsura în care garantează că solicitanții de protecție internațională sunt în continuare interesați de soarta căii lor de atac și se află încă pe teritoriul elen, astfel încât să se evite pierderea de timp prețios cu examinarea pe fond a căilor de atac care nu sunt relevante pentru solicitanții înșiși și să se accelereze astfel examinarea altor căi de atac.
- 24 În schimb, se poate susține că dispoziția menționată mai sus face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului Uniunii. Pe de o parte, aceasta impune o sarcină disproporționată solicitanților de protecție internațională, întrucât aceștia sunt obligați [cu excepția cazului în care intră sub incidența uneia dintre excepțiile prevăzute la articolul 78 alineatul (3) din Legea nr. 4636/2019] să se prezinte personal la sediile comisiilor independente de soluționare a contestațiilor din Atena cu unicul scop de a dovedi prezența lor, iar de a nu fi audiați, fără a putea fi reprezentați de un avocat sau de o altă persoană. Pe de altă parte, aceasta prevede că nerespectarea acestei cerințe procedurale are drept consecință o prezumție de exercitare abuzivă a dreptului la o cale de atac și, în consecință, contestația trebuie respinsă ca vădit nefondată.
- 25 În ceea ce privește în special respingerea contestației ca vădit nefondată fără o examinare pe fond, trebuie arătat, în primul rând, că, în temeiul Directivei 2013/32, nerespectarea obligației de comunicare cu autoritățile este legată de o prezumție de renunțare tacită la cererea de protecție internațională, iar nu de o respingere a cererii ca vădit nefondată.
- 26 În al doilea rând, respingerea unei cereri de protecție internațională ca vădit nefondată presupune, potrivit modului expres de redactare a articolului 32 alineatul (2) din Directiva 2013/32, ca cererea să fie cel puțin nefondată. Această condiție nu este prevăzută la articolul 97 alineatul (2) din Legea 4636/2019, care reglementează exclusiv procedura în fața comisiilor independente de soluționare a contestațiilor și prevede respingerea unei căi de atac în temeiul articolului 46 din Directiva 2013/32 ca vădit nefondată, ceea ce corespunde respingerii ca inadmisibile a căilor de atac interne pentru motive formale, fără examinarea fondului cauzei.
- 27 În al treilea rând, respingerea unei cereri ca vădit nefondată are consecințe mai ample, în măsura în care conduce la neacordarea unui termen pentru plecarea voluntară și la impunerea unei interdicții de intrare resortisantului unei țări terțe [a

se vedea articolul 7 alineatul (4) și articolul 11 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2008/115].

- 28 În al patrulea rând, temeiul factual al prezumției prevăzute la articolul 97 alineatul (2) din Legea 4636/2019 nu pare să corespundă concluziilor desprinse din experiența obișnuită și din logică, întrucât neprezentarea în fața Comisiei independente de soluționare a contestațiilor se poate datora unor motive care nu au legătură cu intenția de a împiedica sau de a întârzia executarea unei decizii de expulzare anterioare sau iminente sau, în alt mod, de îndepărtarea a solicitantului, în special având în vedere faptul că deciziile comisiilor nu sunt luate în aceeași zi și, în consecință, înfățișarea solicitanților de protecție internațională la acestea în ziua ședinței nu facilitează în niciun fel executarea deciziei de returnare în cazul respingerii contestației.
- 29 În al cincilea și ultimul rând, articolul 46 alineatul (11) din Directiva 2013/32 stabilește că statele membre pot prevedea condițiile care trebuie îndeplinite pentru a se putea presupune că un solicitant și-a retras implicit calea de atac sau a renunțat implicit la aceasta, împreună cu normele privind procedura care trebuie urmată, fără a conține, în schimb, nicio dispoziție privind posibilitatea de respingere ca vădit nefondate a căilor de atac.
- 30 Prin urmare, nu este clar dacă cele de mai sus, în ceea ce privește posibilitatea de a deduce o prezumție de revocare tacită sau de respingere a unei cereri de protecție internațională ca vădit nefondata, se aplică direct sau prin analogie în cauzele privind căile de atac.
- 31 Ținând seama de aceste dificultăți de interpretare a sensului dispozițiilor relevante ale dreptului Uniunii, instanța de trimitere consideră necesar să adreseze Curții de Justiție întrebările preliminare.