

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

22 novembre 2012 (*)

«Renvoi préjudiciel – Système européen commun d’asile – Directive 2004/83/CE – Normes minimales relatives aux conditions d’octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire – Article 4, paragraphe 1, seconde phrase – Coopération de l’État membre avec le demandeur pour évaluer les éléments pertinents de sa demande – Portée – Régularité de la procédure nationale suivie lors du traitement d’une demande de protection subsidiaire à la suite du rejet d’une demande d’octroi du statut de réfugié – Respect des droits fondamentaux – Droit d’être entendu»

Dans l’affaire C-277/11,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par la High Court (Irlande), par décision du 1^{er} juin 2011, parvenue à la Cour le 6 juin 2011, dans la procédure

M. M.

contre

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Ireland,

Attorney General,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano, président de chambre, MM. A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (rapporteur) et M^{me} M. Berger, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M^{me} K. Sztranc-Sławiczek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 28 mars 2012,

considérant les observations présentées:

- pour M. M., par MM. P. O'Shea et I. Whelan, BL, mandatés par M. B. Burns, solicitor,
- pour l'Irlande, par M. D. O'Hagan, en qualité d'agent, assisté de M. D. Conlan Smyth, barrister,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et J. Vláčil, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement allemand, par M. N. Graf Vitzthum, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement hongrois, par M. Z. Fehér Miklós ainsi que par M^{mes} K. Szíjjártó et Z. Tóth, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} C. Wissels et M. Noort, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement polonais, par M. M. Szpunar, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement suédois, par M^{me} K. Petkovska, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par M^{me} M. Condou-Durande et M. M. Wilderspin, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 avril 2012,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/83/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304, p. 12, et rectificatif JO 2005, L 204, p. 24).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. M. au Minister for Justice, Equality and Law Reform (ci-après le

«Minister»), à l'Irlande ainsi qu'à l'Attorney General au sujet de la régularité de la procédure suivie lors du traitement d'une demande de protection subsidiaire qu'il avait déposée à la suite du rejet de sa demande d'octroi du statut de réfugié.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

- 3 L'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), intitulé «Droit à une bonne administration», dispose à ses paragraphes 1 et 2:

«1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.

2. Ce droit comporte notamment:

- a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre;
- b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires;
- c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.»

- 4 L'article 47, deuxième alinéa, de la Charte vise le droit de toute personne à un recours effectif devant un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Cet article précise que toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Conformément à l'article 48, paragraphe 2, de la Charte, le respect des droits de la défense est garanti à tout accusé.

- 5 En application de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

Le système européen commun d'asile

- 6 Le Conseil européen de Strasbourg des 8 et 9 décembre 1989 a fixé l'objectif d'une harmonisation des politiques d'asile des États

membres.

- 7 Les conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 ont prévu, notamment, la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)] et entrée en vigueur le 22 avril 1954 (ci-après la «convention de Genève»). Cette convention a été complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés, conclu à New York le 31 janvier 1967, lui-même entré en vigueur le 4 octobre 1967 (ci-après le «protocole de 1967»).
- 8 Tous les États membres sont parties contractantes à la convention de Genève et au protocole de 1967. L'Union européenne n'est pas partie contractante à ceux-ci, mais les articles 78, paragraphe 1, TFUE et 18 de la Charte prévoient que le droit d'asile est garanti, notamment, dans le respect de cette convention et du protocole de 1967.
- 9 Le traité d'Amsterdam, conclu le 2 octobre 1997, a introduit l'article 63 dans le traité CE, qui donnait compétence au Conseil de l'Union européenne, statuant après consultation du Parlement européen, pour adopter les mesures recommandées par le Conseil européen de Tampere.
- 10 C'est sur ce fondement juridique qu'a été adoptée la directive 2004/83, de même que la directive 2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (JO L 326, p. 13, et rectificatif JO 2006, L 236, p. 36).
- 11 Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, c'est l'article 78 TFUE qui prévoit la mise en place d'un système européen commun d'asile.
- 12 Les directives 2004/83 et 2005/85 énoncent, dans leur considérant 1, qu'une politique commune en matière d'asile, comprenant un régime d'asile européen commun, est un élément constitutif de l'objectif de l'Union visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans la Communauté européenne. Elles font en outre référence, dans leur considérant 2, aux conclusions du Conseil européen de Tampere.
- 13 Les directives 2004/83 et 2005/85 indiquent, respectivement à leur

considérant 10 et 8, qu'elles respectent les droits fondamentaux et observent les principes qui sont reconnus, notamment, par la Charte.

La directive 2004/83

- 14 Conformément à son article 1^{er}, la directive 2004/83 a pour objet d'établir des normes minimales relatives, d'une part, aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale et, d'autre part, au contenu de la protection accordée.
- 15 Aux termes de l'article 2 de la même directive, aux fins de celle-ci, on entend par:
- «a) 'protection internationale', le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire définis aux points d) et f);
- [...]
- c) 'réfugié', tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays [...]
 - d) 'statut de réfugié', la reconnaissance, par un État membre, de la qualité de réfugié de tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride;
 - e) 'personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire', tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15, [...] cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays;
 - f) 'statut conféré par la protection subsidiaire', la reconnaissance, par un État membre, d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride en tant que personne pouvant

bénéficiaire de la protection subsidiaire;

- g) 'demande de protection internationale', la demande de protection présentée à un État membre par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire [...]

[...]»

- 16 L'article 4 de la directive 2004/83, intitulé «Évaluation des faits et circonstances», qui figure dans le chapitre II de celle-ci, lui-même intitulé «Évaluation des demandes de protection internationale», est libellé comme suit:

«1. Les États membres peuvent considérer qu'il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale. Il appartient à l'État membre d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande.

2. Les éléments visés au paragraphe 1 correspondent aux informations du demandeur et à tous les documents dont le demandeur dispose concernant son âge, son passé, y compris celui des parents à prendre en compte, son identité, sa ou ses nationalité(s), le ou les pays ainsi que le ou les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire, ses pièces d'identité et ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant la demande de protection internationale.

3. Il convient de procéder à l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale en tenant compte des éléments suivants:

- a) tous les faits pertinents concernant le pays d'origine au moment de statuer sur la demande, y compris les lois et règlements du pays d'origine et la manière dont ils sont appliqués;
- b) les informations et documents pertinents présentés par le demandeur, y compris les informations permettant de déterminer si le demandeur a fait ou pourrait faire l'objet de persécution ou d'atteintes graves;
- c) le statut individuel et la situation personnelle du demandeur, y compris des facteurs comme son passé, son sexe et son

âge, pour déterminer si, compte tenu de la situation personnelle du demandeur, les actes auxquels le demandeur a été ou risque d'être exposé pourraient être considérés comme une persécution ou une atteinte grave;

- d) le fait que, depuis qu'il a quitté son pays d'origine, le demandeur a ou non exercé des activités dont le seul but ou le but principal était de créer les conditions nécessaires pour présenter une demande de protection internationale, pour déterminer si ces activités l'exposeraient à une persécution ou à une atteinte grave s'il retournait dans ce pays;
- e) le fait qu'il est raisonnable de penser que le demandeur pourrait se prévaloir de la protection d'un autre pays dont il pourrait revendiquer la citoyenneté.

4. Le fait qu'un demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou a déjà fait l'objet de menaces directes d'une telle persécution ou de telles atteintes est un indice sérieux de la crainte fondée du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas.

5. Lorsque les États membres appliquent le principe selon lequel il appartient au demandeur d'étayer sa demande, et lorsque certains aspects des déclarations du demandeur ne sont pas étayés par des preuves documentaires ou autres, ces aspects ne nécessitent pas confirmation lorsque les conditions suivantes sont remplies:

- a) le demandeur s'est réellement efforcé d'étayer sa demande;
- b) tous les éléments pertinents à la disposition du demandeur ont été présentés et une explication satisfaisante a été fournie quant à l'absence d'autres éléments probants;
- c) les déclarations du demandeur sont jugées cohérentes et plausibles et elles ne sont pas contredites par les informations générales et particulières connues et pertinentes pour sa demande;
- d) le demandeur a présenté sa demande de protection internationale dès que possible, à moins qu'il puisse avancer de bonnes raisons pour ne pas l'avoir fait, et
- e) la crédibilité générale du demandeur a pu être établie.»

La directive 2005/85

- 17 La directive 2005/85 établit des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié. En outre, elle précise les droits des demandeurs d'asile.
- 18 Conformément à son article 3, paragraphe 1, ladite directive s'applique à toutes les demandes d'asile introduites sur le territoire des États membres.
- 19 Le paragraphe 3 dudit article 3 prévoit:

«Lorsque les États membres utilisent ou instaurent une procédure dans le cadre de laquelle les demandes d'asile sont examinées en tant que demandes fondées sur la convention de Genève, et en tant que demandes des autres types de protection internationale accordée dans les circonstances précisées à l'article 15 de la directive 2004/83 [...], ils appliquent la présente directive pendant toute leur procédure.»
- 20 Le chapitre II de la directive 2005/85, intitulé «Principes de base et garanties fondamentales», fixe des règles minimales concernant les procédures à suivre et les garanties accordées aux demandeurs d'asile. Ce chapitre comporte les articles 6 à 22.
- 21 L'article 8 détermine les conditions particulières auxquelles est soumis l'examen des demandes.
- 22 L'article 9 énonce les conditions auxquelles sont soumises les décisions de l'autorité compétente pour statuer sur les demandes d'asile.
- 23 L'article 10 énumère les garanties accordées aux demandeurs d'asile.
- 24 L'article 12 prévoit le droit du demandeur d'asile à un entretien personnel préalable à l'adoption d'une décision et l'article 13 précise les conditions auxquelles est soumis cet entretien.
- 25 En vertu de l'article 14, chaque entretien personnel doit faire l'objet d'un rapport écrit auquel le demandeur d'asile doit avoir accès en temps utile.
- 26 Le chapitre III de la directive 2005/85 définit les règles régissant les procédures en premier ressort.

27 Le chapitre V de la même directive, intitulé «Procédures de recours», est constitué d'un article unique, à savoir l'article 39, qui prévoit, à son paragraphe 1, le droit des demandeurs d'asile à un recours effectif devant une juridiction, notamment contre les décisions relatives à leur demande d'asile.

La réglementation nationale

28 En Irlande, il convient de distinguer, aux fins de l'obtention d'une protection internationale, entre deux types de demandes, à savoir:

- en premier lieu, la demande d'asile et, en cas de décision négative sur celle-ci,
- en second lieu, la demande de protection subsidiaire.

29 Dans ledit État membre, chacune de ces deux demandes fait l'objet d'une procédure spécifique se déroulant l'une à la suite de l'autre.

30 Il ressort de la décision de renvoi que les dispositions nationales régissant le traitement des demandes d'asile figurent essentiellement dans la loi de 1996 sur les réfugiés (Refugee Act 1996), dans sa version en vigueur à la date des faits au principal (ci-après la «loi de 1996»).

31 S'agissant des demandes d'asile, la procédure se déroule en plusieurs étapes qui sont les suivantes:

- la demande est adressée par l'intéressé à l'Office of the Refugee Applications Commissioner (ci-après l'«ORAC»);
- le demandeur est tenu de répondre à un questionnaire;
- un agent de l'ORAC a un entretien personnel avec le demandeur;
- l'ORAC prépare un rapport à l'intention du Minister, lequel comporte une recommandation quant au point de savoir si le demandeur doit ou non bénéficier du statut de réfugié;
- lorsque ledit rapport contient à cet égard une recommandation négative, il peut faire l'objet d'un recours devant le Refugee Appeals Tribunal, juridiction qui, en règle générale, statue à juge unique et rend un jugement confirmant ou rejetant la recommandation de l'ORAC;

- le Minister prend la décision comme suit:
 - lorsque la recommandation de l'ORAC ou la décision du Refugee Appeals Tribunal est positive, il est tenu d'octroyer le statut de réfugié;
 - lorsque la proposition est négative, il peut la suivre, mais il dispose néanmoins du pouvoir discrétionnaire d'accorder le bénéfice dudit statut;
 - dès lors que le Minister a rejeté la demande d'asile, la notification de son intention d'expulser le demandeur doit contenir une information quant au droit de ce dernier de demander la protection subsidiaire dans un délai de quinze jours.
- 32 La décision de refus d'octroyer le statut de réfugié peut faire l'objet d'un recours en annulation devant une juridiction.
- 33 Quant à la procédure régissant les demandes de protection subsidiaire, elle figure dans le règlement de 2006 relatif aux Communautés européennes (conditions permettant de bénéficier d'une protection) [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006], adopté par le Minister le 9 octobre 2006, et ayant, notamment, pour objet la transposition de la directive 2004/83 (ci-après le «règlement de 2006»).
- 34 La demande d'octroi de la protection subsidiaire est introduite par l'intéressé au moyen d'un formulaire dont le modèle figure en annexe du règlement de 2006.
- 35 Ledit règlement ne comporte aucune disposition prévoyant que le demandeur d'une telle protection subsidiaire est entendu dans le cadre de l'instruction de sa demande.
- 36 Le règlement de 2006 ne contient pas davantage de règle procédurale qui puisse être considérée comme une mise en œuvre de l'exigence énoncée à l'article 4, paragraphe 1, seconde phrase, de la directive 2004/83.
- 37 Le Minister statue sur la demande de protection subsidiaire par voie de décision motivée, en faisant droit à cette demande ou en la rejetant.
- 38 La décision de rejet est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant une juridiction.

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 39 M. M. est un ressortissant rwandais de l'éthnie tutsie qui a demandé l'asile en Irlande le 1^{er} mai 2008.
- 40 À l'appui de cette demande, M. M. soutient que, s'il retournait dans son pays d'origine, il risquerait d'être poursuivi devant une juridiction militaire pour avoir critiqué ouvertement la manière dont les enquêtes sur le génocide de 1994 ont été menées. Il affirme avoir été sérieusement affecté par ce génocide, dans la mesure où ses parents, trois de ses frères et une de ses sœurs auraient été assassinés.
- 41 S'agissant de sa situation personnelle, il précise que, après avoir obtenu son diplôme en droit à l'université nationale du Rwanda en 2003, il a sollicité un emploi dans la fonction publique de la République du Rwanda, mais qu'il aurait été le seul de sa promotion auquel un tel emploi a été refusé, malgré ses qualifications. Au lieu d'obtenir celui-ci, il aurait été contraint d'accepter un emploi subalterne au bureau du procureur militaire, le fait de le soumettre ainsi à la rigueur du droit militaire ayant constitué un moyen de le réduire au silence et de l'empêcher de divulguer des informations concernant le génocide, lesquelles auraient pu se révéler gênantes pour les autorités. Par ailleurs, il lui aurait été fortement conseillé de ne pas protester et un officier militaire aurait été tué parce qu'il avait commencé à poser des questions délicates concernant le déroulement des enquêtes relatives audit génocide.
- 42 En juin 2006, M. M. a été admis à la faculté de droit d'une université irlandaise pour suivre des études de troisième cycle (LLM). À cet effet, il lui a été accordé un visa d'étudiant en septembre 2006 et, après avoir obtenu son diplôme en novembre 2007, il a effectué dans l'État membre d'accueil des travaux de recherche en matière de crimes de guerre et de génocide.
- 43 Peu de temps après l'expiration de son visa, M. M. a présenté une demande tendant à obtenir l'asile en Irlande. Cette demande a été rejetée au motif que ses affirmations relatives à sa persécution au Rwanda ont été jugées non crédibles. La recommandation négative de l'ORAC est datée du 30 août 2008 et elle a été confirmée par le Refugee Appeals Tribunal le 28 octobre 2008. La décision du Minister refusant de faire droit à sa demande d'asile a été notifiée à l'intéressé au cours du mois de décembre 2008.
- 44 M. M. a alors introduit, le 31 décembre 2008, une demande de protection subsidiaire, en remplissant un questionnaire prévu à cet effet par la réglementation irlandaise.

- 45 Cette demande a été rejetée par une décision du Minister du 24 septembre 2010. Dans sa décision, ce dernier s'est largement fondé sur sa précédente décision de 2008 portant rejet de la demande d'asile de l'intéressé pour conclure que ce dernier n'avait pas établi l'existence de motifs suffisants pour démontrer qu'il court un risque d'atteinte grave dans son pays d'origine, puisque des doutes sérieux pèsent sur la crédibilité de ses allégations.
- 46 C'est à l'encontre de cette dernière décision du Minister que M. M. a introduit, le 6 janvier 2011, un recours en annulation devant la High Court, dans le cadre duquel il conteste la légalité du rejet de sa demande de protection subsidiaire, au motif que la procédure d'examen de cette demande ne serait pas conforme au droit de l'Union.
- 47 Ainsi, non seulement l'Irlande n'aurait pas intégralement transposé la directive 2004/83, notamment l'article 4, paragraphes 1, seconde phrase, et 2, ainsi que le début du paragraphe 3 de celle-ci, mais, de surcroît, le Minister aurait en l'occurrence méconnu certaines règles du droit de l'Union lors de l'instruction de la demande de protection subsidiaire déposée par M. M.
- 48 En effet, l'exigence fondamentale d'équité lors de la mise en œuvre des procédures administratives comporterait plus particulièrement le respect des droits de la défense.
- 49 Aussi serait-il de jurisprudence constante que, dans toute procédure susceptible d'aboutir à un acte faisant grief, le droit d'être entendu implique, en tant que principe général du droit de l'Union et même en l'absence d'une réglementation spécifique à cet égard, que l'intéressé soit mis en mesure de faire connaître utilement son point de vue au sujet des éléments sur lesquels l'administration entend fonder sa décision. Le même principe serait désormais consacré par la Charte.
- 50 Lue à la lumière de ces principes, l'obligation de coopération énoncée à l'article 4, paragraphe 1, seconde phrase, de la directive 2004/83 signifierait que le Minister est tenu de communiquer au demandeur d'asile les résultats de son appréciation avant l'adoption d'une décision finale, de manière à permettre à ce dernier de réagir aux éléments tendant à une réponse défavorable, en présentant tout document qui serait alors disponible ou tout argument de nature à réfuter la position de l'autorité nationale compétente, ainsi que d'attirer l'attention de celle-ci sur toute question pertinente dont il n'aurait pas été dûment tenu compte.
- 51 Or, en l'espèce, il serait constant que M. M. n'a à aucun moment

été entendu dans le cadre de l’instruction de sa demande de protection subsidiaire. En outre, pendant toute la durée d’examen de cette demande, il n’aurait été informé ni des éléments considérés comme pertinents par le Minister pour prendre la décision de refus de lui octroyer le bénéfice de la protection subsidiaire ni de la date à laquelle cette dernière devait intervenir. Au surplus, pour justifier cette décision, le Minister se serait dans une très large mesure borné à se référer aux motifs précédemment invoqués pour rejeter la demande d’asile de M. M. Par ailleurs, lors de la procédure relative au recours qu’il avait introduit contre la décision de rejet de sa demande d’asile, le bénéfice d’une audience de plaidoiries lui aurait été refusé, au motif qu’il n’avait pas présenté cette demande dans les meilleurs délais après son arrivée en Irlande et qu’il n’avait pas été en mesure de fournir une raison convaincante pour justifier cette circonstance.

- 52 Les autorités irlandaises compétentes ont soutenu que, s’agissant comme en l’espèce d’une demande d’octroi du statut conféré par la protection subsidiaire, celle-ci n’est pas examinée isolément, mais fait l’objet d’une «forte interaction entre le demandeur et les autorités», étant donné qu’une telle demande est nécessairement évaluée après l’examen – et le rejet – d’une demande d’asile au cours duquel l’intéressé a été effectivement entendu en ses observations et a répondu à un questionnaire détaillé. Toutefois, après que la demande a été introduite, la procédure serait «inquisitoire et non contradictoire». Ainsi, l’obligation de coopération énoncée à l’article 4, paragraphe 1, seconde phrase, de la directive 2004/83 serait relative à la seule évaluation des éléments matériels pertinents présentés à l’appui de la demande et elle ne concernerait en rien la procédure décisionnelle. D’ailleurs, dans la plupart des cas, le dossier fourni à l’appui de la demande de protection subsidiaire serait exactement identique à celui déjà déposé dans le cadre de la demande d’asile, ou à tout le moins sensiblement le même, et, en tout état de cause, toute nouvelle information ferait l’objet d’une évaluation.
- 53 Quant au fond, le refus d’octroi d’une protection internationale au bénéfice de M. M. serait justifié par le fait que ses allégations manquent de crédibilité, ce qui serait corroboré par la circonstance que ce dernier a introduit ses deux demandes avec un retard considérable par rapport à la date à laquelle il est entré sur le territoire irlandais.
- 54 La High Court doute qu’il puisse être fait droit à la thèse défendue par M. M. Ainsi aurait-elle déjà jugé à plusieurs reprises que, eu égard au libellé et à la structure de la directive 2004/83, ainsi qu’au contexte dans lequel celle-ci s’insère, la procédure d’instruction

d'une demande visant à l'octroi de la protection subsidiaire qui s'est déroulée dans des conditions telles que celles du litige dont est saisie la juridiction de renvoi ne saurait être viciée au regard de l'exigence énoncée à l'article 4, paragraphe 1, seconde phrase, de cette directive.

55 Néanmoins, il résulterait d'une décision rendue en 2007 par le Raad van State (Pays-Bas) que, au Royaume des Pays-Bas, lorsque l'autorité compétente envisage de rejeter une demande d'asile, le demandeur en est informé au préalable, avec communication des motifs de ce rejet, et dispose de la possibilité de faire connaître son point de vue par écrit dans le délai imparti.

56 Dans ces conditions, la High Court a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Dans l'hypothèse où un demandeur sollicite le statut conféré par la protection subsidiaire après que le statut de réfugié lui a été refusé, et où il est proposé qu'une telle demande soit rejetée, l'exigence de coopérer avec le demandeur imposée aux États membres par l'article 4, paragraphe 1, [seconde phrase,] de la directive 2004/83 [...] oblige-t-elle les autorités administratives de l'État membre en question à communiquer au demandeur les résultats d'une telle appréciation avant l'adoption d'une décision finale, de manière à lui permettre de réagir aux aspects de la décision proposée qui tendent à la réponse négative?»

Sur la question préjudicielle

57 En vue de répondre à la question posée par la juridiction de renvoi, il y a lieu de relever d'emblée que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/83 trouve bien à s'appliquer à une demande telle que celle en cause au principal qui vise à obtenir le bénéfice du statut conféré par la protection subsidiaire.

58 En effet, en vertu tant de son libellé même que de l'intitulé du chapitre dans lequel s'insère ladite disposition, celle-ci concerne les «demandes de protection internationale».

59 Or, ainsi qu'il ressort de l'article 2, sous a) et g), de la directive 2004/83, on entend par «protection internationale» le statut de réfugié ainsi que celui conféré par la protection subsidiaire et par «demande de protection internationale» la demande visant à obtenir soit le statut de réfugié, soit celui conféré par la protection subsidiaire.

60 Néanmoins, s'agissant de la portée qu'il convient de reconnaître à

l'exigence de coopération avec le demandeur que l'article 4, paragraphe 1, seconde phrase, de la directive 2004/83 impose à l'État membre concerné, ne saurait être retenue la thèse, préconisée par M. M., selon laquelle cette règle contraindrait l'autorité nationale compétente pour examiner la demande de protection subsidiaire à communiquer au demandeur, préalablement à l'adoption d'une décision défavorable à cet égard et alors qu'une demande d'asile émanant de la même personne a précédemment été rejetée, les éléments sur lesquels elle entend fonder cette décision et à recueillir sur ce point les observations de l'intéressé.

- 61 Force est en effet de constater qu'une exigence de cette nature ne résulte aucunement du libellé de la disposition en cause. Or, si le législateur de l'Union avait entendu imposer aux États membres des obligations telles que celles suggérées par M. M., il l'aurait certainement précisé de manière explicite.
- 62 Au surplus, un devoir de coopération ainsi compris ne serait pas cohérent avec le système mis en place par ledit législateur aux fins du traitement des demandes de protection internationale.
- 63 Ainsi qu'il ressort de son intitulé, l'article 4 de la directive 2004/83 est relatif à l'«évaluation des faits et circonstances».
- 64 En réalité, cette «évaluation» se déroule en deux étapes distinctes. La première étape concerne l'établissement des circonstances factuelles susceptibles de constituer les éléments de preuve au soutien de la demande, alors que la seconde étape est relative à l'appréciation juridique de ces éléments, consistant à décider si, au vu des faits caractérisant un cas d'espèce, les conditions de fond prévues par les articles 9 et 10 ou 15 de la directive 2004/83 pour l'octroi d'une protection internationale sont remplies.
- 65 Or, selon l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive, s'il appartient normalement au demandeur de présenter tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande, il n'en demeure pas moins qu'il incombe à l'État membre concerné de coopérer avec ce demandeur au stade de la détermination des éléments pertinents de cette demande.
- 66 Cette exigence de coopération à la charge de l'État membre signifie dès lors concrètement que, si, pour quelque raison que ce soit, les éléments fournis par le demandeur d'une protection internationale ne sont pas complets, actuels ou pertinents, il est nécessaire que l'État membre concerné coopère activement, à ce stade de la procédure, avec le demandeur pour permettre la réunion de l'ensemble des éléments de nature à étayer la demande. D'ailleurs,

un État membre peut être mieux placé que le demandeur pour avoir accès à certains types de documents.

- 67 Au demeurant, l'interprétation énoncée au point précédent est corroborée par l'article 8, paragraphe 2, sous b), de la directive 2005/85, selon lequel les États membres veillent à ce que des informations précises et actualisées soient obtenues sur la situation générale existant dans les pays d'origine des demandeurs d'asile et, le cas échéant, dans les pays par lesquels ils ont transité.
- 68 Il est donc clair que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/83 ne concerne que la première étape, mentionnée au point 64 du présent arrêt, portant sur la détermination des faits et circonstances en tant qu'éléments de preuve susceptibles de justifier la demande d'asile.
- 69 En revanche, il est évident que la thèse défendue par M. M. concerne la seconde étape, visée au même point du présent arrêt, relative à l'appréciation des conséquences qu'il convient d'inférer des éléments fournis à l'appui de la demande, en déterminant si ceux-ci sont effectivement de nature à remplir les conditions requises pour l'octroi de la protection internationale sollicitée.
- 70 Or, un tel examen du bien-fondé de la demande d'asile relève de la seule responsabilité de l'autorité nationale compétente, de sorte que, à ce stade de la procédure, une exigence de coopération de cette autorité avec le demandeur, telle que prescrite à l'article 4, paragraphe 1, seconde phrase, de la directive 2004/83, est dépourvue de pertinence.
- 71 Il convient d'ajouter qu'un devoir de coopération revêtant la portée préconisée par M. M. n'aurait pas logiquement sa place dans le cadre de la directive 2004/83.
- 72 En effet, au regard de son contenu et de sa finalité, cette directive a pour seul objet de fixer, d'une part, des critères communs à tous les États membres en ce qui concerne les conditions de fond que doivent remplir les ressortissants des pays tiers pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale ainsi que, d'autre part, le contenu matériel de cette protection.
- 73 En revanche, ladite directive ne vise nullement à prescrire les règles de procédure applicables à l'examen d'une demande de protection internationale ni, partant, à déterminer les garanties procédurales qui doivent, à ce titre, être accordées au demandeur d'asile.

- 74 Dans ces conditions, il y a lieu de conclure sur ce point que l'exigence de coopération de l'État membre concerné avec le demandeur d'asile, telle qu'énoncée à l'article 4, paragraphe 1, seconde phrase, de la directive 2004/83, ne saurait être interprétée en ce sens que, dans l'hypothèse où un étranger sollicite le bénéfice du statut conféré par la protection subsidiaire après que le statut de réfugié lui a été refusé et où l'autorité nationale compétente envisage de rejeter également cette seconde demande, cette autorité serait tenue à ce titre, préalablement à l'adoption de sa décision, d'informer l'intéressé de la suite négative qu'elle se propose de réserver à sa demande ainsi que de lui communiquer les arguments sur lesquels elle entend fonder le rejet de celle-ci, de manière à permettre à ce demandeur de faire valoir son point de vue à cet égard.
- 75 Cela étant précisé, il ressort des observations des parties au principal déposées devant la Cour que la présente affaire soulève plus généralement la question du droit de l'étranger d'être entendu au cours de la procédure d'instruction de sa seconde demande, visant au bénéfice de la protection subsidiaire, lorsque celle-ci est introduite à la suite du rejet d'une première demande qui tendait à obtenir le statut de réfugié, dans un cas tel que celui de l'affaire pendante devant la juridiction de renvoi, où la demande initiale a fait l'objet d'une procédure distincte dans le cadre de laquelle l'intéressé a pu valablement faire valoir ses observations.
- 76 En vue de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi, il importe dès lors de déterminer si, s'agissant d'une situation telle que celle au principal, caractérisée par l'existence de deux procédures séparées et successives aux fins de l'examen, respectivement, de la demande d'asile et de la demande de protection subsidiaire, le droit de l'Union s'oppose à ce qu'il ne soit pas procédé à une nouvelle audition de l'intéressé lors de l'instruction de la seconde demande et préalablement au rejet de celle-ci, au motif que, ainsi que l'ont soutenu tant la High Court que l'Irlande, ce dernier a déjà été entendu dans le cadre de la procédure relative à sa première demande visant à obtenir le statut de réfugié.
- 77 Il convient de relever d'emblée que c'est la directive 2005/85 qui établit des normes minimales concernant les procédures d'examen des demandes et précise les droits des demandeurs d'asile.
- 78 À cet égard, ladite directive prévoit notamment que l'examen d'une demande d'asile n'est pas refusé ni exclu au seul motif que celle-ci n'a pas été introduite dans les plus brefs délais (article 8, paragraphe 1), que les demandes sont examinées et les décisions

prises individuellement, objectivement et impartialement [article 8, paragraphe 2, sous a)], que, en cas de rejet d'une demande, la décision est motivée en fait et en droit (article 9, paragraphe 2, premier alinéa) et que, avant que l'autorité responsable ne se prononce, la possibilité est donnée au demandeur d'asile d'avoir un entretien personnel relatif à sa demande dans des conditions qui permettent à l'intéressé d'exposer l'ensemble des motifs de cette dernière (articles 12 et 13, paragraphe 3).

- 79 Néanmoins, la directive 2005/85 ne trouve pas à s'appliquer aux demandes de protection subsidiaire, sauf lorsqu'un État membre instaure une procédure unique dans le cadre de laquelle il examine une demande à la lumière des deux formes de protection internationale, à savoir celle relative au statut de réfugié et celle afférente à la protection subsidiaire. En effet, dans un tel cas de figure, les règles énoncées dans cette directive doivent être appliquées tout au long de la procédure, donc également lorsque l'autorité nationale compétente examine la demande tendant à obtenir la protection subsidiaire.
- 80 Telle n'est cependant pas la situation en Irlande, cet État membre ayant choisi d'instituer deux procédures séparées aux fins de l'examen, respectivement, de la demande d'asile et de la demande de protection subsidiaire, la seconde ne pouvant être introduite qu'à la suite du rejet de la première. Dans ces conditions, le droit irlandais prescrit le respect des garanties et principes énoncés par la directive 2005/85 dans le cadre de l'examen des seules demandes d'octroi du statut de réfugié. S'agissant plus particulièrement du droit du demandeur d'être entendu avant qu'une décision ne soit adoptée, la High Court a précisé dans sa décision de renvoi que, selon la jurisprudence nationale, cette formalité ne devait pas être respectée lors de l'instruction d'une demande de protection subsidiaire introduite à la suite du rejet d'une demande d'asile, étant donné que l'intéressé a déjà été entendu dans le cadre de l'examen de sa demande d'asile et que les deux procédures sont intimement liées.
- 81 À cet égard, il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, le respect des droits de la défense constitue un principe fondamental du droit de l'Union (voir, notamment, arrêts du 28 mars 2000, *Krombach*, C-7/98, Rec. p. I-1935, point 42, et du 18 décembre 2008, *Sopropé*, C-349/07, Rec. p. I-10369, point 36).
- 82 En l'occurrence, s'agissant plus particulièrement du droit d'être entendu dans toute procédure, lequel fait partie intégrante dudit principe fondamental (voir en ce sens, notamment, arrêts du 9

novembre 1983, *Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin/Commission*, 322/81, Rec. p. 3461, point 7, et du 18 octobre 1989, *Orkem/Commission*, 374/87, Rec. p. 3283, point 32), il est aujourd'hui consacré non seulement par les articles 47 et 48 de la Charte, qui garantissent le respect des droits de la défense ainsi que du droit à un procès équitable dans le cadre de toute procédure juridictionnelle, mais également par l'article 41 de celle-ci, qui assure le droit à une bonne administration.

- 83 Le paragraphe 2 dudit article 41 prévoit que ce droit à une bonne administration comporte notamment le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre, le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires, ainsi que l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.
- 84 Force est de constater que, ainsi qu'il résulte de son libellé même, cette disposition est d'application générale.
- 85 Aussi la Cour a-t-elle toujours affirmé l'importance du droit d'être entendu et sa portée très large dans l'ordre juridique de l'Union, en considérant que ce droit doit s'appliquer à toute procédure susceptible d'aboutir à un acte faisant grief (voir, notamment, arrêts du 23 octobre 1974, *Transocean Marine Paint Association/Commission*, 17/74, Rec. p. 1063, point 15; *Krombach*, précité, point 42, et *Sopropé*, précité, point 36).
- 86 Conformément à la jurisprudence de la Cour, le respect dudit droit s'impose même lorsque la réglementation applicable ne prévoit pas expressément une telle formalité (voir arrêt *Sopropé*, précité, point 38).
- 87 Le droit d'être entendu garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts (voir, notamment, arrêts du 9 juin 2005, *Espagne/Commission*, C-287/02, Rec. p. I-5093, point 37 et jurisprudence citée; *Sopropé*, précité, point 37; du 1^{er} octobre 2009, *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Conseil*, C-141/08 P, Rec. p. I-9147, point 83, ainsi que du 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, non encore publié au Recueil, points 64 et 65).
- 88 Ledit droit implique également que l'administration prête toute

l'attention requise aux observations ainsi soumises par l'intéressé en examinant, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce et en motivant sa décision de façon circonstanciée (voir arrêts du 21 novembre 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, point 14, et Sopropé, précité, point 50), l'obligation de motiver une décision de façon suffisamment spécifique et concrète pour permettre à l'intéressé de comprendre les raisons du refus qui est opposé à sa demande constituant ainsi le corollaire du principe du respect des droits de la défense.

- 89 Il découle des développements qui précèdent que le droit ainsi conçu du demandeur d'asile d'être entendu doit s'appliquer pleinement à la procédure d'examen d'une demande d'octroi de la protection internationale conduite par l'autorité nationale compétente au titre des règles adoptées dans le cadre du système européen commun d'asile.
- 90 À cet égard, ne saurait être admise la thèse défendue par la juridiction de renvoi et par l'Irlande, selon laquelle, dans le cas où, comme dans cet État membre, la demande de protection subsidiaire fait l'objet d'une procédure distincte faisant nécessairement suite au rejet d'une demande d'asile adoptée au terme d'une instruction ayant comporté une audition de l'intéressé, il ne serait pas nécessaire de procéder à une nouvelle audition de ce dernier pour les besoins de l'examen de la demande de protection subsidiaire, parce que cette formalité ferait en quelque sorte double emploi avec celle dont l'étranger a déjà bénéficié dans un contexte largement comparable.
- 91 Au contraire, lorsqu'un État membre a choisi d'instituer deux procédures distinctes et successives pour l'examen de la demande d'asile et de la demande de protection subsidiaire, il importe que, eu égard au caractère fondamental qu'il revêt, le droit de l'intéressé d'être entendu soit pleinement garanti dans le cadre de chacune de ces deux procédures.
- 92 Au demeurant, cette interprétation est d'autant plus justifiée dans un cas tel que celui de l'affaire au principal que, selon les indications fournies par la juridiction de renvoi elle-même, l'autorité nationale compétente a motivé sa décision de rejet de la demande de protection subsidiaire en se bornant à se référer dans une large mesure aux raisons déjà invoquées par cette même autorité à l'appui du rejet de la demande d'asile, alors que, selon la directive 2004/83, ce ne sont pas les mêmes conditions qui doivent être remplies pour l'octroi du statut de réfugié et pour le bénéfice du statut conféré par la protection subsidiaire, la nature des droits inhérents à ces statuts étant d'ailleurs différente.

- 93 Il convient d'ajouter que, selon une jurisprudence bien établie de la Cour, il incombe aux États membres non seulement d'interpréter leur droit national d'une manière conforme au droit de l'Union, mais également de veiller à ne pas se fonder sur une interprétation qui entrerait en conflit avec les droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'Union ou avec les autres principes généraux du droit de l'Union (voir arrêt du 21 décembre 2011, *N. S. e.a.*, C-411/10 et C-493/10, non encore publié au Recueil, point 77).
- 94 C'est au regard de ces éléments d'interprétation du droit de l'Union qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier la conformité aux exigences de ce droit de la procédure mise en œuvre dans le cadre de l'examen de la demande de protection subsidiaire présentée par M. M. et, dans l'occurrence où elle constaterait une violation du droit de ce dernier d'être entendu, d'en tirer toutes les conséquences qui s'imposent.
- 95 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que:
- l'exigence de coopération de l'État membre concerné avec le demandeur d'asile, telle qu'énoncée à l'article 4, paragraphe 1, seconde phrase, de la directive 2004/83, ne saurait être interprétée en ce sens que, dans l'hypothèse où un étranger sollicite le bénéfice du statut conféré par la protection subsidiaire après que le statut de réfugié lui a été refusé et où l'autorité nationale compétente envisage de rejeter également cette seconde demande, cette autorité serait tenue à ce titre, préalablement à l'adoption de sa décision, d'informer l'intéressé de la suite négative qu'elle se propose de réserver à sa demande ainsi que de lui communiquer les arguments sur lesquels elle entend fonder le rejet de celle-ci, de manière à permettre à ce demandeur de faire valoir son point de vue à cet égard;
 - toutefois, s'agissant d'un système tel que celui mis en place par la réglementation nationale en cause au principal, caractérisé par l'existence de deux procédures distinctes et successives aux fins de l'examen, respectivement, de la demande visant à obtenir le statut de réfugié et de la demande de protection subsidiaire, il incombe à la juridiction de renvoi de veiller au respect, dans le cadre de chacune de ces procédures, des droits fondamentaux du demandeur et, plus particulièrement, de celui d'être entendu en ce sens qu'il doit pouvoir faire connaître utilement ses observations préalablement à l'adoption de toute décision n'accordant pas le bénéfice de la protection sollicitée. Dans un tel système, la

circonstance que l'intéressé a déjà été valablement auditionné lors de l'instruction de sa demande d'octroi du statut de réfugié n'implique pas qu'il puisse être fait abstraction de cette formalité dans le cadre de la procédure relative à la demande de protection subsidiaire.

Sur les dépens

- 96 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

L'exigence de coopération de l'État membre concerné avec le demandeur d'asile, telle qu'énoncée à l'article 4, paragraphe 1, seconde phrase, de la directive 2004/83/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, ne saurait être interprétée en ce sens que, dans l'hypothèse où un étranger sollicite le bénéfice du statut conféré par la protection subsidiaire après que le statut de réfugié lui a été refusé et où l'autorité nationale compétente envisage de rejeter également cette seconde demande, cette autorité serait tenue à ce titre, préalablement à l'adoption de sa décision, d'informer l'intéressé de la suite négative qu'elle se propose de réserver à sa demande ainsi que de lui communiquer les arguments sur lesquels elle entend fonder le rejet de celle-ci, de manière à permettre à ce demandeur de faire valoir son point de vue à cet égard.

Toutefois, s'agissant d'un système tel que celui mis en place par la réglementation nationale en cause au principal, caractérisé par l'existence de deux procédures distinctes et successives aux fins de l'examen, respectivement, de la demande visant à obtenir le statut de réfugié et de la demande de protection subsidiaire, il incombe à la juridiction de renvoi de veiller au respect, dans le cadre de chacune de ces procédures, des droits fondamentaux du demandeur et, plus particulièrement, de celui d'être entendu en ce sens qu'il doit pouvoir faire connaître utilement ses observations

préalablement à l'adoption de toute décision n'accordant pas le bénéfice de la protection sollicitée. Dans un tel système, la circonstance que l'intéressé a déjà été valablement auditionné lors de l'instruction de sa demande d'octroi du statut de réfugié n'implique pas qu'il puisse être fait abstraction de cette formalité dans le cadre de la procédure relative à la demande de protection subsidiaire.

Signatures

* Langue de procédure: l'anglais.