

Contenciosul protecției internaționale în Franța și România: rațiunea unei jurisdicții specializate

The Judicial Phase of International Protection in France and Romania: the Rationale for a Specialized Jurisdiction

*Adelina-Maria TUDURACHI*¹

Rezumat: *Teamă sau incluziune? Precauție și siguranță sau solidaritate internațională? Acestea sunt câteva dintre întrebările care apar în ceea ce privește articularea curentă a dreptului de azil la nivelul Uniunii Europene. Prezenta lucrare aduce în prim-plan problematica actuală a nivelului de armonizare europeană, prin raportare la faza judiciară a procedurii de acordare a protecției internaționale. Perspectiva abordată este una duală, ce contrapunctează sistemul român și cel francez.*

Analiza debutează cu sistematizarea reperelor de ordin evolutiv referitoare la dreptul de azil, a status quo-ului și a tendințelor curente în materie, la nivelul statelor analizate și a Uniunii. Astfel, sunt avute în vedere tendințele actuale, precum și noțiunile utilizate în ceea ce privește fenomenul migrator. Totodată, este evidențiat cadrul legal european, ca de altfel și cel național. Este examinat cadrul normativ în vigoare, parcursul său istoric, precum și dezbaterile privind reforma viitoare în materie.

Pe acest fundament se construiește comparația dintre sistemele de drept analizate, cu privire la organul jurisdicțional investit cu soluționarea cauzelor menționate, atât din perspectivă instituțională, cât și din perspectiva formațiunii de judecată. Așa fiind, este relevat volumul de muncă concret al statelor examinate și, în acest context, este conturată imaginea Uniunii cu mai multe viteze, în materia protecției internaționale.

¹ Auditor de justiție, anul al II-lea (e-mail: adelina.tudurachi@inm-lex.ro).

Cuvinte-cheie: drept de azil; protecție internațională; judecătorul dreptului de azil; contenciosul protecției internaționale; jurisdicție specializată.

Abstract: *Fear or inclusivity? Caution and safety or international solidarity? These are some of the questions that arise as to the current configuration of the right to asylum at European Union's level. The present paper puts forth the question of current European harmonization regarding the judicial phase of the international protection procedure. The chosen approach is double since it opposes the Romanian and the French system.*

The analysis starts with structuring the evolutive guidelines concerning the right to asylum, its current status quo and its contemporary dynamics in the examined states and the EU. Therefore, present tendencies are tackled with and the migration-related terminology is also taken into consideration. The current and previous legal framework is assessed as well as the debates regarding the future reform of the matter.

On this basis emerges the comparison between the analyzed legal systems as to the jurisdictional entity vested with solving such cases, both from an institutional standpoint and from the perspective of the judgment formation. Thus, the workload of the examined states is underlined and hence appears the image of a multi-speed EU in terms of international protection.

Keywords: *right to asylum; international protection; asylum judge; judicial phase of international protection; specialized jurisdiction.*

Introducere

Uniunea Europeană se fundamentează pe idealul respectării drepturilor omului, privity într-o manieră incluzivă și în spirit magnanim². Cu toate acestea, optica

² Articolul 2 din TUE prevede că „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a persoanelor aparținând minorităților. Aceste valori sunt

menționată este din ce în ce mai mult supusă dezbaterii publice în contextul contemporan, care aduce în prim-plan conflictul emergent dintre salvagardarea drepturilor fundamentale ale omului, pe de o parte, și alte valori de o importanță comparabilă pentru UE, precum protecția frontierelor și securitatea resortisanților săi. Se trasează astfel contururile fine ale fricii, ale neîncrederii și chiar ale xenofobiei ce se lovesc de logica incluzivă și sigură a spațiului de libertate, securitate și justiție. Aceste sentimente distincte se traduc juridic prin reticența³ față de străinii care ar putea solicita ospitalitatea europeană din cauza diferitelor circumstanțe care fac din țara lor de origine un loc defavorabil.

În pofida acestor emoții negative, unele dintre aceste persoane au vocația de a beneficia de protecție internațională sub formele sale actuale, potrivit regimului în vigoare la nivelul UE, ceea ce implică fie acordarea dreptului de azil, fie acordarea protecției subsidiare.

Tocmai interferența dintre aceste valori de magnitudine europeană ne propunem să o analizăm: respectarea drepturilor omului și protecția frontierelor UE. Fără a antama posibilitatea persoanelor în căutarea unei forme de protecție internațională de a genera fenomenul de *forum shopping*, prezenta contribuție are un obiect de cercetare mai restrâns. Astfel, față de complexitatea subiectului, vom examina doar fațeta contencioasă a protecției internaționale, așa cum aceasta este determinată de Directiva 2011/95/UE „calificare”⁴, prin raportare la două exemple, i.e. sistemul aplicabil în România, respectiv în Franța. Cu alte cuvinte, vom avea

comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați”.

3 I. Atak, „L’européanisation de la politique d’asile : un défi aux droits fondamentaux”, 2013, *Criminologie*, 46 (1), p. 33–54. Potrivit sursei citate, « une démarche défensive caractérise la politique européenne qui est basée sur la problématisation de la présence de l’étranger perçu au mieux comme un fardeau, au pire comme un criminel » (traducerea noastră: un demers defensiv caracterizează politica europeană care este bazată pe problematizarea prezenței străinului perceput în cel mai bun caz ca o povară, în cel mai rău caz ca un criminal).

4 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 (reformare), JO L 337, 20.12.2011, p. 9-26.

în vedere doar faza jurisdicțională stabilită de Directiva 2013/32/UE „procedură”⁵, incidentă în cazul solicitărilor de acordare a protecției internaționale, sub forma azilului sau a protecției subsidiare. Nu ne vom raporta la procedura aplicabilă în cazul protecției temporare, instituite prin Directiva 2001/55/CE⁶, față de mecanismul său diferit de funcționare.

Concret, prezenta contribuție își propune să examineze faza judiciară a procedurii de acordare a protecției internaționale, derulate la nivel național, în ceea ce privește entitatea competentă pentru soluționarea cauzelor de contencios internațional. Astfel, în conformitate cu dispozițiile europene în materie, și anume prevederile Directivei 2013/32/UE, deciziile naționale defavorabile persoanei aflate în căutarea unui refugiu la nivel internațional pot fi atacate în fața unui organ jurisdicțional, fără a fi prevăzute detalii exhaustive cu privire la acest remediu judiciar în cuprinsul instrumentului european citat. Această aparentă reglementare laxă a legiuitorului european generează o serie de interogații legitime cu privire la potențialele diferențe existente între statele membre UE, atât sub aspectul sistemului implementat, cât și sub aspectul soluțiilor astfel obținute. În mod evident, discrepanțele prea mari între procedurile derulate în statele membre ar putea genera, *inter alia*, fenomenul de *forum shopping* ori chiar îngreunarea demersurilor de ordin birocratic pentru persoanele aflate în căutarea protecției internaționale, aflate deja într-o situație vulnerabilă.

Ca atare, prezenta analiză se articulează în jurul problemei juridice ce constituie axa majoră a dezbaterii europene actuale⁷, și anume alegerea instrumentului legislativ pentru a pune în aplicare politica de azil a UE. Această întrebare a fost deja ridicată în materia formelor de protecție internațională și a conținutului

5 Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (reformare), JO L 180, 29.6.2013, p. 60-95.

6 Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflax masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri, JO L 212, 7.8.2001, p. 12-23.

7 A se vedea parcursul dezbaterilor la nivel european în privința pactului referitor la migrație și azil și propunerea recentă din iunie 2023 a două regulamente în locul directivei „procedură” și regulamentului Dublin III: European Commission, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en.

acestora⁸, însă nu și în privința procedurii de soluționare a acestor cereri de protecție internațională.

Pornind de la abordarea comparativă între Franța și România cu privire la contenciosul protecției internaționale, atenția noastră se îndreaptă asupra nivelului de armonizare procedurală⁹ în materie, pentru a examina în ce măsură este posibilă stabilirea unei cooperări mai strânse în privința dreptului de azil. Problematika menționată poate fi analizată cu referire la două elemente esențiale. Pe de o parte, aceasta are în vedere modul în care statele membre au înțeles să stabilească organul jurisdicțional competent în soluționarea acestui tip de cauze; cu alte cuvinte, se impune analizarea existenței/inexistenței unei jurisdicții specializate. Această chestiune este analizată în prezenta lucrare. Pe de altă parte, dincolo de cadrul strict instituțional, se pot aduce în discuție particularitățile procedurii derulate în cele două state examinate, însă acest aspect este unul deosebit de vast, care necesită, în sine, un studiu aprofundat.

Fără îndoială că interesul unei asemenea analize rezultă în mod neîndoielnic din schimbările produse la nivel social ca urmare a mobilității forțate a persoanelor. În acest sens, subiectul fluxului migrator a devenit astăzi omniprezent, mai cu seamă gestionarea sa de către stat, chestiune ce antrenează numeroase discuții de ordin politic și puternice consecințe asupra indivizilor vizați. În Franța, fenomenul migrator a generat sentimente notabile în rândul populației: pe de o parte, compasiune și empatie civică față de naufragiul recent din Marea Mediterană, din noaptea de 13-14 iunie 2023, considerat cel mai grav din 2016 până în prezent¹⁰, iar pe de altă parte, neliniște și anxietate față de cazuri de violență cu autor străin¹¹

8 C. Bauloz, G. Ruiz, „Refugee Status and Subsidiary Protection: Towards a Uniform Content of International protection”, *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (dir.), Leiden, Brill/Nijhoff, 2016, p. 240-268.

9 E. J. Lohse, „Chapter 16: The Meaning of Harmonisation in the Context of European Union Law – a Process in Need of Definition”, *Theory and Practice of Harmonisation*, M. Andenas, C. B. Andersen (dir.), Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2012.

10 Le Monde, „Le naufrage d'un bateau au large de Lampedusa cause la mort d'une quarantaine de migrants”, https://www.lemonde.fr/international/article/2023/06/23/le-naufrage-d-un-bateau-de-migrants-au-large-de-lampedusa-cause-la-mort-d-une-quarantaine-de-personnes_6179000_3210.html.

11 Le Figaro, „Chassons les clandestins” : une affiche „xénophobe” placardée dans un square de Lyon après l'attaque à Annecy», <https://www.lefigaro.fr/lyon/chassons-les->

ori angoasă față de taberele ilegale puternic mediatizate¹². Aceste împrejurări au readus în dezbateră publică dreptul de azil și configurarea sa actuală¹³. În România, acest fenomen nu a avut aceeași magnitudine și, implicit, nici aceeași sonoritate. Cu toate acestea, recent, în contextul războiului ruso-ucrainean și ca urmare a activării protecției temporare la nivelul UE, problema protecției internaționale a dobândit o importanță crescândă și a atins un nivel de conștientizare socială mai profundă¹⁴.

Ca atare, pentru a răspunde la întrebarea avansată, este indicat să fixăm, cu titlu preliminar, o serie de repere evolutive ale dreptului de azil la nivelul UE, precum și semnificația termenilor utilizați, cu sublinierea tendințelor actuale în materie în cele două state analizate (I). Apoi, se impune a aprofunda analiza printr-o invitație la reflecție asupra organului căruia statele membre i-au conferit competența în acest tip de cauze, atât din perspectivă instituțională, cât și în privința formațiunii de judecată (II).

I. Protecția internațională la nivelul UE – tendințe actuale și repere evolutive

(a) Dinamica recentă a fluxurilor migratorii

Firul roșu al prezentei lucrări este reprezentat de ideea însăși de azil. De fapt, azilul ca instituție juridică se situează în centrul problemei de drept a protecției internaționale. Din punct de vedere terminologic, azilul desemnează protecția acordată solicitanților de azil care îndeplinesc criteriile legale. În plan etimologic¹⁵,

clandestins-une-affiche-xenophobe-placardee-dans-un-square-de-lyon-apres-l-attaque-d-annecy-20230609.

12 Le Figaro, „Un campement démantelé à Paris, 335 migrants pris en charge”, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/un-campement-demantele-a-paris-335-migrants-pris-en-charge-20230510>.

13 Le Monde, „Après l'attaque au couteau d'Annecy, trois questions sur le droit d'asile et le droit de circuler en Europe”, https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/06/09/apres-l-attaque-au-couteau-d-annecy-trois-questions-sur-le-droit-d-asile-et-le-droit-de-circuler-en-europe_6176929_4355770.html.

14 Europa Liberă România, „Surse guvernamentale: România instalează tabere doar în caz de urgență”, <https://romania.europalibera.org/a/tabere-refugiati-ucraina/31720993.html>.

15 Online etymology dictionary, asylum | Etymology, origin and meaning of asylum by etymonline, <https://www.etymonline.com/word/asylum> ; Larousse, Définitions : asile - Dictionnaire de français Larousse, <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/asile/5681>.

acest termen provine din latină¹⁶, mai exact „asylum”, unde semnificația principală era cea de sanctuar, însă are, de asemenea, și origine greacă, i.e. „asylon”, care trimite la ideea de refugiu.

Actualitatea subiectului abordat, precum și amploarea fenomenului migrator subiacent sunt confirmate la nivel global. Raportul Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ÎCNUR/HCR/UNHCR) pentru anul 2022 evidențiază faptul că, la scară mondială, 108,4 milioane de persoane sunt dezrădăcinate¹⁷, din care 35,3 milioane sunt refugiați¹⁸. Aceste cifre se înscriu într-o tendință ascendentă, așa cum demonstrează Raportul din 2021 al aceleiași entități¹⁹.

La nivel european, datele statistice demonstrează, cu titlu particular, intensitatea fluxului migrator, în special în ceea ce privește populația dezrădăcinată din Ucraina. Astfel, potrivit ultimelor date actualizate, se estimează că 5.088.000 persoane sunt strămutate la interiorul țării. De asemenea, 5.946.000 persoane refugiate au fost înregistrate pe continentul european, iar în România, 83.280 persoane²⁰.

(b) Delimitări conceptuale

În acest punct al expunerii, se impune a aduce o serie de clarificări terminologice.

Noțiunea de „refugiat” reprezintă conceptul juridic stabilit prin dreptul de la Geneva, și anume articolul 1, secțiunea A 2) din Convenția din 1951²¹ și joacă un rol central

16 D. Fassin, C. Kobelinsky, „Comment on juge l'asile. L'institution comme agent moral”, 2012, *Revue française de sociologie*, nr. 4, (vol. 53), p. 655-688.

17 Potrivit site-ului oficial al UNHCR în limba română, termenul utilizat este cel de „persoane strămutate forțat”, din cauza persecuției, conflictelor, violenței, încălcărilor drepturilor omului sau evenimentelor care perturbă grav ordinea publică. În versiunea în limba engleză se întrebuițează sintagma „displaced persons”, iar în versiunea franceză se folosește termenul mult mai plastic de „déracinées”.

18 UNHCR, *Global Trends Report 2022*, <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>.

19 UNHCR, *Global Trends Report 2021*, <https://www.unhcr.org/media/global-trends-report-2021>. Conform acestui raport, 89,3 milioane de persoane erau dezrădăcinate la nivel mondial, din care 27,1 milioane erau refugiați.

20 UNHCR, *UKRAINE SITUATION FLASH UPDATE #60 27 November 2023*, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/105074>.

21 Convenția Națiunilor Unite privind statutul refugiaților, adoptată prin Rezoluția 429(V) din 14 decembrie 1950 a fost modificată prin Protocolul de la New York din 1967, adoptat prin

în arhitectura protecției internaționale. Astfel, conform articolului citat, refugiatul este persoana „care, în urma unor evenimente survenite înainte de 1 ianuarie 1951 și unor temeri justificate de a fi persecutată datorită rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opiniilor sale politice, se află în afara țării a cărei cetățenie o are și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește protecția acestei țări; sau care, neavând nicio cetățenie și găsindu-se în afara țării în care avea reședința obișnuită ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, datorită respectivei temeri, nu dorește să se reîntoarcă”.

Azilul desemnează protecția *per se* acordată refugiaților. Pentru a-i fi recunoscut acest statut, persoana în cauză traversează mai întâi un statut intermediar, cel de „solicitant de azil”, care reprezintă juridic o fază preliminară statutului de refugiat, dar care nu conduce în mod necesar la obținerea statutului prefigurată, și anume cel de „refugiat”.

Tocmai în contextul acestei ipoteze defavorabile solicitantului ar putea interveni „protecția subsidiară”, în măsura în care condițiile prevăzute de Directiva 2011/95/UE²², numită „calificare”, sunt considerate îndeplinite de către autoritățile naționale competente, i.e. existența, pentru solicitant, a riscului de a suferi „vătămări grave”²³. Pentru a completa protecția consacrată prin Convenția de la Geneva²⁴, articolul 15 din Directiva menționată prevede că „vătămările grave sunt: (a) pedeapsa cu moartea sau execuția; sau (b) tortura sau tratamentele sau pedepsele inumane sau degradante aplicate unui solicitant în țara de origine; (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”.

Rezoluția 2198(XXI) din 16 decembrie 1967. Protocolul a suprimat limita temporală și limita geografică a definiției conceptului de „refugiat”. Prin acest instrument, protecția refugiaților a devenit universală.

22 A se vedea supra nota 4.

23 Conform articolului 2 f) din Directiva 2011/95/UE, „persoana eligibilă pentru obținerea de protecție subsidiară” desemnează „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 căruia nu i se aplică articolul 17 alineatele (1) și (2) și nu poate sau, ca urmare a acestui risc, nu dorește protecția respectivei țări”.

24 Considerentul 33 din Directiva 2011/95/UE.

În acest context, „protecția temporară” ranforsează sfera protecției internaționale prin intermediul unui mecanism instituit la nivel regional, la scara UE. Reglementată prin Directiva 2001/55/CE²⁵, scopul acestei forme de protecție este de a stabili o modalitate organizată de gestionare a aflului masiv de persoane. Conform articolului 5 (1) din directiva menționată, „existența unui afl masiv de persoane strămutate este constatată printr-o decizie a Consiliului, adoptată cu majoritate calificată, la propunerea Comisiei, care examinează, de asemenea, fiecare cerere a unui stat membru, pentru ca aceasta să-i trimită o propunere Consiliului”. În particular, prin raportare la contextul social influențat de războiul ruso-ucrainean, se observă că aceasta presupune o procedură administrativă relativ simplă²⁶ în fața autorităților administrative competente. În cazul României, Inspectoratul General pentru Imigrări (IGI) este entitatea învestită cu soluționarea cererilor de protecție temporară.

În lumina acestor explicații, termenul „migrant” nu are o definiție legală, însă Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) desemnează prin această noțiune o categorie destul de largă, care cuprinde persoanele care și-au părăsit țara de origine indiferent de cauză și de caracterul forțat sau voluntar al acestei deplasări²⁷. În ceea ce privește termenul „dezdăcinat” (în limba franceză „déraciné”), se remarcă faptul că acesta își are originea la nivelul Națiunilor Unite. Mai precis, termenul francez menționat este perceput drept echivalentul francez²⁸ al termenului englez „forcibly displaced” întrucât cele două versiuni lingvistice consultate cu privire la aceleași date din 2021 fac referire la aceeași categorie de persoane. Astfel, noțiunea menționată se referă la persoanele care și-au părăsit țara în mod forțat, din cauza unor circumstanțe precum conflictul armat, situațiile de violență generalizată, încălcările drepturilor omului sau dezastrele naturale ori

25 A se vedea supra nota 6.

26 UNHCR, Temporary Protection – UNHCR Romania, <https://help.unhcr.org/romania/information-for-people-from-ukraine/temporary-protection/>.

27 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), „Migrants, refugees, or displaced persons?”, <https://www.unesco.org/en/articles/migrants-refugees-or-displaced-persons>.

28 UNHCR, Les chiffres du déplacement forcé dans le monde atteignent un nouveau record et confirment une tendance à la hausse depuis une décennie, selon le HCR, <https://www.unhcr.org/fr/actualites/news-releases/les-chiffres-du-deplacement-force-dans-le-monde-atteignent-un-nouveau>.

antropice²⁹.

(c) Parcurusul istoric al politicii de azil

Față de cele arătate mai sus, se observă că protecția internațională poate îmbrăca diferite forme, la nivel global și regional. În realitate, se constată că dinamica geopoliticii mondiale, interetactice, inclusiv războaiele și conflictele, se reflectă în schimbările sociale, care sunt vizibile la scara colectivității și a individului. De exemplu, războiul dintre Rusia și Ucraina a determinat strămutarea a milioane de persoane spre teritorii mai sigure. Se remarcă, astfel, modul în care deciziile politice, juridice și diplomatice de nivel înalt își găsesc ecou în experiența atât individuală, cât și colectivă.

Aceste modificări din viețile cetățenilor servesc drept bază pentru crearea și utilizarea normelor juridice, naționale, regionale și internaționale, care sunt destinate să îi apere în fața provocărilor actuale. Ideea menționată este confirmată de Directiva referitoare la protecția temporară care a fost adoptată în contextul conflictelor din fosta Iugoslavia³⁰ și a fost activată pentru prima dată³¹ la data de 4 martie 2022, conform Deciziei 2022/382 a Consiliului UE³².

În ceea ce privește arhitectura juridică a dreptului la azil în UE, aceasta este destul de recentă, în ciuda perioadei îndelungate de la intrarea în vigoare a Convenției

29 UNESCO, „Migrants, refugees, or displaced persons?”, <https://www.unesco.org/en/articles/migrants-refugees-or-displaced-persons>.

30 Considerentul 3 din Directiva 2001/55/CE prevede că „În concluziile referitoare la persoanele strămutate din cauza conflictului din fosta Iugoslavia, adoptate de ministerele responsabile cu imigrarea la reuniunile lor de la Londra din 30 noiembrie și 1 decembrie 1992 și de la Copenhaga din 1 și 2 iunie 1993, statele membre și instituțiile Comunității și-au exprimat preocuparea față de situația persoanelor strămutate.”.

31 DALLOZ Etudiant - Actualité, A. Aubaret, «La "protection temporaire" des personnes déplacées d'Ukraine», 11.07.2022, <https://actu.dalloz-etudiant.fr/a-la-une/article/la-protection-temporaire-des-personnes-deplacees-dukraie/h/9b93902fd1a748e977d1427be1b64b25.html>.

32 Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul articolului 5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare, JO L 71, 4.3.2022, p. 1–6.

de la Geneva. Totuși, dinamica sa este destul de „rapidă”³³ și a făcut deja obiectul unei analize comparative extinse³⁴.

Tratatul de la Amsterdam din 2 octombrie 1997, în vigoare de la 1 mai 1999, marchează cel mai important punct în evoluția dreptului la azil în cadrul UE deoarece tocmai din acest moment Comunitatea Europeană a dobândit capacitatea juridică de a gestiona „majoritatea sau toate aspectele legate de imigrație și azil”³⁵. Anterior, „competențele Comunității se limitau la măsuri referitoare la aspecte legate de politica de vize (1993-1999) și la chestiuni legate de resortisanții naționali și membrii familiei”³⁶.

Politica privind migrația este caracterizată de „o dezbatere intensă asupra competenței”³⁷. Într-adevăr, perioada pre-Amsterdam este alcătuită din două etape³⁸: perioada de dinainte de 1993 care este receptată ca „interguvernamentală într-o manieră informală”³⁹, având în vedere intrarea în vigoare a Convenției de la Dublin în 1997 și adoptarea doar a unor instrumente neobligatorii (rezoluții și recomandări). Prin comparație, perioada următoare, și anume perioada Maastricht, constituie un progres semnificativ în politica UE în materie de migrație, prin stabilirea unor temeuri juridice adecvate și a unei structuri instituționale⁴⁰. Cu toate acestea, această etapă rămâne interguvernamentală, fără a duce la instrumente obligatorii⁴¹. În acest punct, trebuie menționat că „Tratatul de la

33 A. Baldaccini, E. Guild, H. Toner, *Whose Freedom, Security and Justice?: EU Immigration and Asylum Law and Policy*, London, Hart Publishing, 2007, p. 1.

34 R. Poupet, C. Pauti, M. Meneghini, & L. Jannin, *Le droit d'asile en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1999.

35 S. Peers, N. Rogers, *EU Immigration and Asylum Law. Text and commentary.*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 3.

36 Ibidem.

37 G. Papagianni, *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 3.

38 S. Peers, N. Rogers, *op.cit.*, p. 4.

39 Ibidem.

40 G. Papagianni, *op.cit.*, p. 16-17.

41 S. Peers, N. Rogers, *op.cit.*, p. 4. Pentru o analiză privind sistemul Schengen în calitate de cadru juridic paralel, a se vedea: G. Papagianni, *op.cit.*, p. 13-16.

Amsterdam a pus capăt sistemului paralel stabilite începând cu Acordul Schengen din 1985⁴² și a încorporat în politica UE, prin protocolul anexat la tratat, o serie de reguli deja agreate în materie⁴³. Perspectiva istorică a acestui parcurs facilitează înțelegerea deplină a politicii de migrație în vigoare.

(d) Cadrul legal european actual

În contextul cooperării regionale stabilite la nivelul UE, de esența căreia este partajarea de competențe între statele membre și organizația internațională, protecția internațională se configurează într-un mod aparte în limitele juridice trasate de tratatele fondatoare și comportă, ca atare, particularități notabile.

În planul UE, cadrul juridic în materia protecției internaționale își găsește fundamentul în articolul 3 (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). Conform acestui articol, „Uniunea oferă cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor, în corelare cu măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe, dreptul de azil, imigrarea, precum și prevenirea criminalității și combaterea acestui fenomen”. Pentru a atinge acest scop, UE acționează în virtutea articolului 4 (2) j) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE), care consacră o competență partajată cu statele membre în ceea ce privește spațiul de libertate, securitate și justiție.

Această perspectivă asupra regiunii geografice și juridice delimitate de frontierele UE se fundamentează și pe dispozițiile generale ale articolului 67 (2) TFUE, potrivit căruia, Uniunea asigură „absența controalelor asupra persoanelor la frontierele interne și dezvoltă o politică comună în domeniul dreptului de azil, al imigrării și al controlului la frontierele externe care este întemeiată pe solidaritatea între statele membre și care este echitabilă față de resortisanții țărilor terțe” și ale articolului 80 TFUE, conform căruia „politicile Uniunii menționate la prezentul capitol și punerea în aplicare a acestora sunt reglementate de principiul solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre, inclusiv pe plan financiar”.

De asemenea, această optică este dezvoltată cu titlu special prin intermediul articolului 78 TFUE care prevede în primul său alineat faptul că „Uniunea dezvoltă o politică comună în domeniul dreptului de azil, al protecției subsidiare și al

42 S. Peers, N. Rogers, op.cit., p. 4.

43 S. Peers, N. Rogers, op.cit., p. 4.

protecției temporare, cu scopul de a oferi un statut corespunzător oricărui resortisant dintr-o țară terță care are nevoie de protecție internațională și de a asigura respectarea principiului nereturnării. Această politică trebuie să fie în conformitate cu Convenția de la Geneva la 28 iulie 1951 și cu Protocolul din 31 ianuarie 1967 privind statutul refugiaților, precum și cu alte tratate din domeniu.”

Politica comună prefigurată *supra* este, totodată, detaliată în alineatul al doilea al articolului 78 care demonstrează caracterul uniform al mecanismului protecției internaționale la nivelul UE. În virtutea acestui text sunt stabilite elementele constitutive ale sistemului european comun de azil, i.e. pe de o parte, conform literelor (a), (b), (d), (e), (f), regimul unitar de azil și de protecție subsidiară, inclusiv procedurile comune pentru acordarea și retragerea acestora, criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil sau de protecție subsidiară și normele referitoare la condițiile de primire a solicitanților dreptului de azil sau de protecție subsidiară; pe de altă parte, conform literelor (c) și (g), gestionarea fluxurilor masive de persoane strămutate prin intermediul protecției temporare, precum și parteneriatul și cooperarea cu țările terțe în acest scop.

Cele două texte speciale din dreptul primar sunt ranforsate prin prisma articolului 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (CDFUE). Investită cu forță obligatorie prin Tratatul de la Lisabona din 2007, Carta consacră prin articolul indicat, dreptul de azil, dispunând că „Dreptul de azil este garantat cu respectarea normelor prevăzute de Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951 și de Protocolul din 31 ianuarie 1967 privind statutul refugiaților și în conformitate cu Tratatul privind Uniunea Europeană și cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”. Această consacrare expresă a dreptului de azil, accentuată de termenul utilizat, i.e. „garantat”, demonstrează importanța sa în arhitectura juridică a UE.

În egală măsură, referința la respectarea altor texte internaționale pertinente, precum cele menționate, se completează prin Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), punct de reper în materia drepturilor omului. Potrivit articolului 52 (3) CEDFUE, nivelul de protecție juridică stabilit prin CEDO este minima⁴⁴: „În măsura în care prezenta carte conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a

44 A. Onișor, „CJUE, Carta și CEDO. Amurgul unei relații atipice?”, 2021, Revista Themis, 1-2, p. 179-227.

libertăților fundamentale, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată. Această dispoziție nu împiedică dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă.” Or, CEDO nu consacră expres dreptul de azil, ci doar garanțiile procedurale în caz de expulzare a străinilor, prevăzute de articolul 1 din Protocolul nr. 7 adițional la CEDO, din 22 noiembrie 1984. Rezultă astfel că perspectiva Curții de la Strasbourg nu ar putea influența direct cadrul dreptului de azil al UE întrucât nu prevede acest drept. Totuși, influența CEDO ar putea fi percepută prin intermediul altor texte convenționale care ar putea interfera cu procedura de azil, precum dreptul la un recurs efectiv⁴⁵.

Față de aceste fundamente juridice cu forță obligatorie, Protocolul nr. 24 TFUE privind dreptul de azil pentru resortisanții statelor membre UE⁴⁶ apare ca o modalitate suplimentară prin care UE își exprimă atașamentul față de conceptul juridic recunoscut internațional al dreptului de azil. Așa cum reiese din Preambulul Protocolului, ceea ce se dorește prin adoptarea sa este „să împiedice folosirea instituției azilului în alte scopuri decât cele pentru care a fost creată”, mai ales în contextul în care nivelul de protecție al drepturilor și libertăților fundamentale în statele membre UE justifică statutul acestora de „țări sigure”⁴⁷. De aceea, solicitarea de protecție internațională realizată de un resortisant UE poate fi admisibilă și examinată doar în ipotezele agreeate de statele semnatare. Astfel cum rezultă din dreptul tratatelor, forța juridică a protocolului este echivalentă cu forța

45 Cu titlu exemplificativ, CtEDO, Hotărârea din 22 iulie 2021, E.H. c. Franța, 39126/18 (articolele 3 și 13 din CEDO); CtEDO, Hotărârea din 26 aprilie 2007, Gebremedhin c. Franța, 25389/05 (articolele 13 și 5 (1) f) din CEDO); CtEDO Hotărârea din 21 ianuarie 2011, M.S.S. c. Belgia și Grecia, 30696/09 (articolele 3 și 13 din CEDO). Pentru o analiză mai aprofundată a interferenței dintre drepturile omului și dreptul internațional al refugiaților, a se vedea D. Thym, K. Hailbronner, „Legal Framework for EU Asylum Policy” in EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2nd edition, Hailbronner K., Thym D. (dir.), C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, p. 1023-1053.

46 JO C 115, 9.5.2008, p. 305–306.

47 Conceptul de „țară sigură”, precum și criteriile pentru acest statut sunt definite în Anexa 1 a Directivei 2013/32/UE : „O țară este considerată țară de origine sigură în cazul în care, pe baza situației legale, a aplicării legii într-un regim democratic și a situației politice generale, se poate demonstra că în țara respectivă, în general și consecvent, nu se recurge la persecuție, astfel cum este definită la articolul 9 din Directiva 2011/95/UE, la tortură sau la tratamente ori pedepse inumane sau degradante și nici nu există vreo amenințare din motiv de violență nediscriminatorie în situații de conflict armat internațional sau intern.”

tratatelor și detaliază principiile deja convenite și incluse în tratate. Totuși, articolul 78 (1) TFUE face referire la noțiunea de „resortisant dintr-o țară terță care are nevoie de protecție internațională”, de unde rezultă utilitatea îndoielnică a acestei precizări din protocol. Or, din acest motiv, se observă că finalitatea protocolului a fost mai degrabă de a deschide pentru resortisanții UE posibilitatea de a solicita o formă de protecție internațională, cu consecința augmentării nivelului lor de securitate juridică.

În baza dreptului primar examinat mai sus, a fost elaborat dreptul secundar. Regulamentele Dublin III⁴⁸ și EUODAC⁴⁹ sunt principalele acte normative în materie, la care se adaugă o serie de directive, mai precis directiva „calificare”, „procedură” și „primire”, precum și directiva „protecție temporară”. În acest sens, se observă că prin intermediul regulamentelor este instituit doar mecanismul de stabilire a statului responsabil și este creat sistemul EUODAC. În realitate, aspectele care interesează cel mai mult solicitanții de protecție internațională, prin raportare la cererea lor și statutul subsecvent, rămân reglementate prin intermediul directivelor. Prin urmare, față de dispozițiile art. 288 TFUE, o marjă de apreciere notabilă rămâne la dispoziția statelor membre.

(e) Cadrul legal național

În ceea ce privește statele examinate, se constată că Franța și România s-au alăturat așadar rolului protector al comunității internaționale, fiecare în ritmul său: Franța a semnat Convenția de la Geneva la 11 septembrie 1952 și a ratificat-o la

48 Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (reformare), JO L 180, 29.6.2013, p. 31-59.

49 Regulamentul (UE) nr. 603/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind instituirea sistemului „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid și privind cererile autorităților de aplicare a legii din statele membre și a Europol de comparare a datelor Eurodac în scopul asigurării respectării aplicării legii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011 de instituire a Agenției europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, în spațiul de libertate, securitate și justiție (reformare), JO L 180, 29.6.2013, p. 1-30.

23 iunie 1954, în timp ce România a aderat la Convenție la 7 august 1991, după căderea regimului comunist în decembrie 1989⁵⁰. Cu toate acestea, se observă mai multe particularități la nivel național.

Pe de o parte, în Franța, textul de bază este reprezentat de codul privind intrarea și șederea străinilor și dreptul de azil⁵¹, în vigoare de la 1 martie 2005, mai precis cartea a cincea referitoare la dreptul de azil. Această codificare abrogă și înlocuiește Ordonanța nr. 45-2659 din 2 noiembrie 1945 referitoare la condițiile de intrare și ședere a străinilor în Franța. Partea sa reglementară a fost publicată la 15 noiembrie 2006 și o nouă codificare a intrat în vigoare la 1 mai 2021⁵². În consecință, *de lege lata*, protecția internațională în Franța este alcătuită din mai multe forme consacrate în cartea sus-menționată, i.e. „refugiat”, „protecție subsidiară”, „protecție temporară” precum și „apatridie”.

Pe de altă parte, în România, legea de referință în materie de protecție internațională este Legea nr. 122 din 4 mai 2006 privind azilul în România, în vigoare din 18 august 2006, care transpune cadrul UE privind protecția internațională⁵³. Acest text normativ înlocuiește Ordonanța nr. 102 din 2000 privind statutul și regimul refugiaților în România⁵⁴, în vigoare de la 2 noiembrie 2000, și clarifică și vocabularul protecției internaționale, conectându-l la cerințele UE. Acest ultim text a stabilit protecția internațională în forme destul de comparabile cu cele de astăzi, adică statutul de „refugiat”, „protecție umanitară condiționată” și

50 UNHCR, States parties, including reservations and declarations, to the 1951 Refugee Convention | UNHCR, <https://www.unhcr.org/media/38230>.

51 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

52 Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - CESEDA, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/fr/Info-ressources/Documentation/Textes-officiels/Code-de-l-entree-et-du-sejour-des-etrangers-et-du-droit-d-asile>.

53 E.-S. Tănăsescu, „Roumanie”, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 32-2016, 2017. *Migrations internationales et justice constitutionnelle - Référendums et justice constitutionnelle*, p. 469-478, DOI : <https://doi.org/10.3406/ajjc.2017.2533>.

Conform autoarei citate, legea momentan în vigoare în România, i.e. Legea nr. 122/2006 a fost verificată de Curtea Constituțională a României de mai multe ori, iar aceasta a constatat conformitatea sa cu Legea fundamentală.

54 Ordonanța nr. 102 din 2000 privind statutul și regimul refugiaților în România, M.Of., Partea I, nr. 436 din 3 septembrie 2000.

„protecție umanitară temporară”. Dacă semnificația primului statut pare destul de clară în raport cu Convenția de la Geneva, sensul altor termeni nu este departe de conceptele juridice actuale. În acest fel, protecția umanitară condiționată⁵⁵ echivalează cu protecția subsidiară, având în vedere identitatea definițiilor celor două noțiuni. De asemenea, protecția umanitară temporară⁵⁶ conform legislației române era comparabilă cu protecția temporară europeană în ceea ce privește organismul competent să decidă asupra acordării acesteia, guvernul român și, respectiv, Consiliul UE. Cu toate acestea, legea română prevedea condiția existenței unui conflict armat pentru a pune în aplicare această formă de protecție, în timp ce directiva „protecție temporară” se referă în articolul său la „persoanele strămutate”, acoperind, prin urmare, mai multe ipoteze precum încălcarea sistematică sau generalizată a drepturilor omului, reală sau potențială.

Anterior, înainte de anii 2000, cadrul legal pentru dreptul la azil a fost stabilit doar prin Convenția de la Geneva. Aceasta face parte din ordinea juridică internă de la aderarea la Convenție prin Legea nr. 46 din 17 iulie 1991⁵⁷. De asemenea, dreptul la azil a fost consacrat în articolul 18 alin. (2) din Constituția României din 8 decembrie 1991⁵⁸. La acest cadru legal s-a adăugat la vremea respectivă Legea

55 Articolul 5 din Ordonanța nr. 102 din 2000 privind statutul și regimul refugiaților în România dispune că protecția umanitară condiționată se poate acorda strainului care nu îndeplinește condițiile prevăzute la art. 2 alin. (1) și care dovedește ca în țara sa de origine: a) a săvârșit fapte pentru care risca o condamnare la pedeapsa cu moartea, cu condiția ca legea țării sale să prevadă pedeapsa cu moartea pentru acele fapte și pedeapsa să îi fie aplicabilă; b) risca să fie supus la tortura sau tratamente inumane ori degradante; c) din cauza apartenenței sale la o categorie defavorizată de persoane poate fi expus unor pericole de natura să îi aducă atingere vieții, integrității corporale ori libertății sale.

56 Articolul 6 din Ordonanța nr. 102 din 2000 privind statutul și regimul refugiaților în România prevede că în perioade de conflicte armate, în care România nu este angajată, se poate acorda protecție umanitară temporară persoanelor care provin din zonele de conflict, în timp ce măsurile și perioada pentru care se acordă protecția prevăzută se stabilesc de către Guvern.

57 Legea nr. 46 din 4 iulie 1991 pentru aderarea României la Convenția privind statutul refugiaților, precum și la Protocolul privind statutul refugiaților, publicată în M.Of., Partea I, nr. 148 din 17 iulie 1991.

58 Articolul 18 (2) din Constituția României din 1991, republicată în 2003: „Dreptul de azil se acordă și se retrage în condițiile legii, cu respectarea tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte”.

nr. 15 din 2 aprilie 1996⁵⁹ care reglementa pentru prima dată regimul refugiaților, statutul acestora și procedura de urmat printr-un instrument național, fidel legii de la Geneva deja aplicabile.

(f) Dreptul de azil în UE – un fond normativ în schimbare

Se observă că Franța și România se confruntă într-o măsură notabilă cu fenomenul politic, social și juridic al imigrației, dat fiind numărul mare de oameni dezrădăcinați. Cu toate acestea, pe de o parte, Franța este printre primele țări în ceea ce privește solicitantii de azil; pe de altă parte, România își găsește locul aproape la mijlocul clasamentului. Această discrepanță se explică prin mai mulți factori, dintre care poziția geografică pare cea mai evidentă: „România nu este așadar o țară de destinație, adică o țară în care migranții doresc să se stabilească, ci mai degrabă o poartă de intrare către țările din spațiul Schengen, zonă din care România nu face încă parte”⁶⁰. Aceste observații sunt de natură să justifice interesul prezentului demers, de real interes la acest moment în UE.

Evident, subiectul dreptului la azil implică astăzi o dimensiune cu mize politice destul de vizibile⁶¹. Din dezbaterile declanșate ca urmare a diferitelor provocări migratorii dintre țările de primă intrare și celelalte țări din UE, tendința actuală pare a fi mai restrictivă pentru a găsi un echilibru între cele două categorii atât din punct de vedere obiectiv, cât și politic. În realitate, directiva „procedură” și parcursul său istoric demonstrează complexitățile juridice și politice care stau la baza consensului dintre protecție și procedură⁶².

Ca atare, perspectiva actualei reforme se bazează pe „solidaritatea obligatorie și

59 Legea nr. 15 din 2 aprilie 1996 privind statutul și regimul refugiaților în România, publicată în M.Of., Partea I, nr. 69 din 5 aprilie 1996.

60 C. Teodorescu, „On en parle peu, pourtant ils existent : les demandeurs d’asile et les réfugiés en Roumanie”, *Pensée plurielle*, 2/2016 (n° 42), p. 67-77.

61 S. Tomkinson, J. Miaz, „Au cœur des politiques d’asile : perspectives ethnographiques”, 2019, *Politique et Sociétés*, no 38 (1), p. 3-18.

62 R. Byrne, „Remedies of Limited Effect : Appeals under the forthcoming Directive on the EU Minimum Standards on Procedures”, 2005, *European Journal of Migration and Law*, no7, p. 71-86.

flexibilă în cadrul UE în îngrijirea solicitanților de azil⁶³, statele membre având astfel de ales între obligația de a ușura „povara” țărilor care se confruntă cu presiunea migratorie și obligația de a contribui financiar. Aceste idei se regăsesc în noul pact privind migrația și azilul ale cărui rădăcini se află în propunerea Comisiei din 23 septembrie 2020⁶⁴, care vizează consolidarea principiilor responsabilității și solidarității, închiderea negocierilor fiind programată pentru sfârșitul anului 2024⁶⁵. Într-adevăr, ideea îmbunătățirii acestui domeniu de competență a UE există încă din 2016, când a fost luată în considerare propunerea de reformă a azilului, dar nu a beneficiat de sprijinul statelor membre. La 14 iunie 2023, reforma a prins contur prin propunerea unui nou regulament privind procedura comună de protecție internațională care vizează înlocuirea directivei „procedură”⁶⁶.

II. Jurisdicția contenciosului dreptului de azil/protecției internaționale – o alegere a statelor membre

- (a) Nevoia actuală a unei abordări judiciare specializate în cadrul procedurilor contencioase de azil

Fenomenul migrator este fără îndoială influențat de dinamica scenei internaționale. Astfel, este evident că episoadele recente de instabilitate, conflictele interne ori interetnice tot mai numeroase, au zdruncinat climatul aparent pașnic ori mai puțin tensionat, prefigurând după cel de-Al Doilea Război Mondial.

Pe de o parte, conflictele declanșate în interiorul statului nu au rămas fără ecou, atât la nivel individual, cât și la nivelul comunității internaționale. Tocmai această împrejurare este relevantă, de pildă, de ajungerea la putere a Talibanilor în

63 Le Monde, UE : accord de haute lutte entre Etats membres sur une réforme de l'asile, 8 iunie 2023, https://www.lemonde.fr/international/article/2023/06/08/ue-l-italie-s-oppose-a-un-compromis-sur-la-reforme-de-l-asile_6176797_3210.html.

64 European Commission, New Pact on Migration and Asylum, setting out a fairer, more European approach, https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-pact-migration-and-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach-2020-09-23_en.

65 European Commission, New Pact on Migration and Asylum, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en.

66 Council of the European Union, Migration policy: Council reaches agreement on key asylum and migration laws - Consilium, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>.

Afganistan, în august 2021. Departe de a avea doar o conotație politică manifestă, inerentă ideologiei acestei mișcări⁶⁷, momentul menționat a generat de asemenea modificări vizibile în societate, pornind de la presiunea exercitată asupra judecătorilor naționali în interpretarea *sharia*, până la limitarea libertății presei și încălcările drepturilor femeilor⁶⁸. Toate aceste schimbări s-au răsfrâns asupra economiei țării și calității vieții cetățenilor, de unde se conturează dorința, mai degrabă necesitatea de a părăsi statul de origine.

Pe de altă parte, conflictele internaționale sunt încă prezente în pofida respingerii lor ferme după experiențele secolului al XX-lea. Astfel, războiul internațional s-a localizat din nou pe continentul european începând cu data de 24 februarie 2022 și a afectat societatea deja bulversată de lupta împotriva pandemiei de coronavirus care a încetinit pentru o perioadă considerabilă ritmul vieții cotidiene. Aflat în derulare în proximitatea spațiului UE, acest conflict imprimă neliniștea statelor din apropierea câmpului de luptă și suscită vigilența comunității internaționale. Cu o etiologie complexă⁶⁹ și o natură aproape mixtă⁷⁰, conflictul menționat are un impact considerabil asupra vieții civililor. Potrivit datelor ONU, până în iunie 2023, războiul a cauzat moartea a aproape 9000 de persoane, din care peste 1.500 de copii, și 15.000 de răniți⁷¹. Aceste cifre sunt în creștere: în septembrie 2023, HCR a confirmat cel puțin 9614 civili morți, din care 554 de copii și 17.535 răniți, din care

67 Council on Foreign Relations, The Taliban in Afghanistan, <https://www.cfr.org/background/taliban-afghanistan>.

68 Deutsche Welle, How life has changed since the Taliban takeover, <https://www.dw.com/en/how-life-has-changed-for-afghans-since-the-taliban-takeover/a-62789185>.

69 Le Figaro, Guerre en Ukraine : quelle est l'origine du conflit?, 25 februarie 2022, <https://www.lefigaro.fr/international/explications-comprendre-pourquoi-guerre-ukraine-russie-carte-poutine-20211203>.

70 Le Monde, Rébellion de Wagner : Vladimir Poutine évite le bain de sang au prix d'un affaiblissement de son autorité, 25 iunie 2023, https://www.lemonde.fr/international/article/2023/06/25/rebellion-de-wagner-vladimir-poutine-evite-le-bain-de-sang-au-prix-d-un-affaiblissement-de-son-autorite_6179198_3210.html.

71 Nations Unies, Plus de 1.500 enfants tués ou blessés en Ukraine depuis le début de l'invasion russe, <https://news.un.org/fr/story/2023/06/1135727>.

1.180 de copii⁷². La aceste cifre se adaugă „catastrofa umanitară, economică și de mediu”⁷³ recentă a barajului Kakhovka ce a cauzat o penurie de apă pentru aproximativ 700.000 persoane⁷⁴. Toate aceste aspecte confirmă constatarea ONU cu privire la slăbirea securității securității internaționale⁷⁵.

Aceste observații reafirmă importanța controlului frontierelor mai ales în contextul actual în care dinamica migrației a crescut și, implicit, potențialele amenințări. Față de eterogenitatea cauzelor care au determinat abandonarea țării de origine, este limpede că persoanele strămutate diferă considerabil și în ceea ce privește nivelul de vulnerabilitate. Pentru a decela riscurile, revine statelor membre suverane să concilieze interesele aflate în joc, și anume protecția indivizilor dezrădăcinați și menținerea unui climat de dezvoltare pașnică a țării destinație.

În ceea ce privește natura juridică a actelor statului-gazdă, ale cărui frontiere sunt vizate de fluxul migrator, se observă că este aplicabilă, *mutatis mutandis*, distincția din dreptul diplomatic, dintre *acta jure imperii* și *acta jure gestionis*⁷⁶. Cu alte cuvinte, decizia statului de a nu găzdui o anumită persoană pe teritoriul său constituie o manifestare a suveranității sale, iar în cadrul contenciosului protecției internaționale, se constată că părțile litigante sunt solicitantul de azil, nemulțumit de modul de soluționare a cererii sale și statul, prin intermediul agenției administrative specializate, ca titular al dreptului de a acorda acest tip de protecție⁷⁷. Față de raportul de forțe și caracterul suveran al dreptului de a conferi protecția

72 HCR, Ukraine: civilian casualty update 11 September 2023 | OHCHR, <https://www.ohchr.org/en/news/2023/09/ukraine-civilian-casualty-update-11-september-2023>.

73 Nations Unies, Ukraine : la destruction du barrage est une « catastrophe humanitaire, économique et écologique monumentale » dénonce Guterres, <https://news.un.org/fr/story/2023/06/1135862>.

74 Nations Unies, Ukraine : 700.000 personnes touchées par des pénuries d'eau à la suite de la catastrophe d'un barrage, <https://news.un.org/fr/story/2023/06/1136167>.

75 Nations Unies, Ukraine: la guerre affaiblit la sécurité internationale, avertit l'ONU, <https://news.un.org/fr/story/2023/06/1136437>.

76 US Legal, Acta Jure Imperii Law and Legal Definition | US Legal, Inc., [en ligne]. <https://definitions.uslegal.com/a/acta-jure-imperii/> (consultat în 26 iunie 2023).

77 În acest punct se impune a sublinia că are calitate procesuală pasivă persoana juridică de drept public emitentă a actului administrativ contestat, și anume IGI teritorial.

internațională, raportul juridic astfel creionat apare ca fiind de drept public.

(b) Europa cu mai multe viteze în materia dreptului de azil

În ciuda universalității contextului geopolitic actual, amenințările asupra frontierelor nu au toate aceeași intensitate, așa încât există inegalități inerente, mai ales în funcție de poziția geografică a statelor de primire a fluxurilor migratorii.

Faptul că statele UE nu acționează în condiții identice în privința recepționării migranților și, implicit, a soluționării cererilor lor de protecție internațională este deja bine cunoscut. Discrepanța amintită a fost pusă în evidență de „criza migratorie”⁷⁸ din 2015⁷⁹. În realitate, obiectiv vorbind, unele țări sunt mult mai expuse la fluxurile migratorii decât altele și devin prima țară de intrare a solicitanților de azil, precum și țara de depunere a cererii lor, conform regulilor prevăzute de Regulamentul Dublin III. Acesta este, de pildă, cazul Greciei ori Italiei.

Potrivit datelor Eurostat⁸⁰, în 2022, UE s-a confruntat cu un nivel ridicat de primi solicitanți de azil⁸¹, i.e. 881.220 persoane. Aproximativ 40% din totalul solicitanților au naționalitatea unor state precum Siria, Afganistan, Venezuela sau Turcia. De fapt, Siria rămâne în vârful ierarhiei cu 131.970 solicitanți de azil în 2022. Prin comparație, creșterea numărului de solicitări de azil depuse de cetățeni ucraineni a devenit vizibilă în urma începutului războiului, rezultând 24.720 solicitări în 2022 și ocupând poziția 11 în ierarhie. Dintr-o perspectivă globală, se observă că fluxurile migratorii cele mai notabile provin de pe continentul african, deși datele statistice arată o oarecare eterogenitate, întrucât și state din Asia, America de Sud

78 D. Lochak, „Protéger ou refouler: le droit d’asile à l’épreuve des politiques migratoires”, *Migrations, réfugiés, exil*, Patrick Boucheron (dir.), Odile Jacob, „Travaux du Collège de France”, 2017, p. 289-316. Doctrina este destul de dură și de critică față de utilizarea termenului „criză migratorie”, apreciind că acest tip de evenimente este destul de previzibil. În plus, în cazul fluxurilor migratorii, autoarea citată subliniază că această criză este percepută mai ales de către migranți, accentuând „criza de ospitalitate”, „criza de recepționare” sau „criza culturală”.

79 BBC News, *Migrants crisis: Migration to Europe explained in seven charts*, 4 martie 2016, <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

80 Eurostat, *Annual asylum statistics, Données extraites le 15 mars 2023*, [en ligne], https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=558844 (consultat în 16 iunie 2023).

81 În limba franceză „*primo-demandeurs*” sau în limba engleză „*first-time asylum seekers*”.

sau Europa apar de asemenea în clasament.

Pe cale terestră, maritimă sau aeriană, migranții în fugă continuă să traverseze granițele continentului european, fizice sau informatice⁸². Impactul concret este evidențiat tot de cifrele concrete. Astfel, Franța se situează pe locul al doilea în ierarhia europeană cu 137.510 persoane (15,6%) în timp ce România se află la mijlocul acestui clasament cu 12.355 persoane (1,2%). În cazul Franței, statele de origine cele mai reprezentate sunt Afganistan, Bangladesh, Turcia, Georgia și Congo. În România, naționalitățile cele mai frecvente sunt cele din Ucraina, India, Bangladesh, Siria sau Pakistan.

Față de cartografia migratorie mai sus prezentată, este limpede că gestionarea fluxurilor migratorii și, implicit, volumul de activitate pentru statele membre se configurează în mod distinct.

În materia dreptului de azil, se impune a sublinia că, în Franța, contenciosul protecției internaționale este de competența ordinii administrative, mai precis a jurisdicției administrative specializate, și anume Curtea națională a dreptului de azil (CNDA)⁸³. Prin comparație, în România nu există distincția specifică dreptului francez între ordinea judiciară și ordinea administrativă⁸⁴, iar în acest context, contenciosul dreptului de azil nu beneficiază de o jurisdicție specializată, ci este de competența instanțelor nespecializate, de drept comun.

De aici rezultă și diferențele ce decurg din gradul de jurisdicție. În Franța, calea de atac exercitată de către solicitanții de azil împotriva deciziilor OFPRA sunt

82 Autoarea citată observă că „statele sunt pe cale să perfecteze o veritabilă frontieră informatică, adăugată blocajelor granițele maritime și terestre”, cu privire la sistemul VIS implementat în Bretagne, Franța, suplimentar față de sistemul EURODAC: M. Le Verger, „Des demandeurs d'asile piégés par la frontière numérique”, 2018, *Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, no 13.

83 La Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

84 Pentru o succintă explicație privind diviziunea din dreptul francez între justiția administrativă și cea judiciară, a se vedea *Vie publique, Quelle est l'organisation de la justice en France?*, <https://www.vie-publique.fr/fiches/268519-quelle-est-l'organisation-de-la-justice-en-france>.

soluționate de CNDA⁸⁵ și un recurs în casație⁸⁶ împotriva acestei hotărâri inițiale este posibil în fața Consiliului de stat⁸⁷. Cu titlu comparativ, în România, calea de atac deschisă solicitanților de azil este denumită „plângere” și este soluționată de judecătoria⁸⁸ în vreme ce recursul împotriva acestor hotărâri inițiale intră în competența tribunalului⁸⁹.

Impactul concret al acestor mecanisme transpare prin raportare la datele statistice disponibile la nivel european. Acestea demonstrează că analiza primei instanțe nu coincide totdeauna cu soluția finală⁹⁰. Astfel, în ceea ce privește soluțiile de primă instanță în procedura de azil, UE a acordat statutul de refugiat unui număr de 142.905 persoane în 2022, din care 29.305 solicitări au fost soluționate de Franța în vreme ce doar 490 de România. Volumul de activitate al Franței este de aproape 50 de ori mai mare decât cel al României. Referitor la protecția subsidiară, la nivelul UE, în 2022 au fost emise 101.715 soluții de primă instanță, din care 6.235 în Franța și 535 în România; în acest caz, raportul franco-român este de 12 la 1. În fine, UE a înregistrat 321.960 solicitări respinse, din care 94.195 în Franța și 3.045 în România, cu un raport franco-român aproximativ de 31 la 1.

La nivel global, din totalul de 632.430 de decizii de primă instanță privind protecția internațională la nivelul UE în 2022, 129.735 au fost înregistrate în Franța, iar 4.070 în România, cu un raport aproximativ de 31 la 1. În plus, 310.470 solicitări au fost soluționate pozitiv, din care 35.540 de către Franța și 1.025 de către România, cu un raport aproximativ de 35 la 1.

În ceea ce privește decizia finală, în urma parcurgerii fazei judiciare, și anume recursul împotriva deciziei administrative, datele Eurostat pentru anul 2022 evidențiază că volumul de activitate al Franței este mult mai semnificativ decât cel

85 Conform art. L. 131-2 din CESEDA, „la Cour nationale du droit d'asile est saisie des recours formés contre les décisions mentionnées aux articles L. 532-1 et L. 532-4”.

86 Articolul R.532-67 din CESEDA.

87 Pentru mai multe informații, a se vedea Conseil d'Etat <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat>.

88 Articolul 64 din Legea nr. 122/2006.

89 Articolul 67 din Legea nr. 122/2006.

90 Eurostat, First instance decisions on asylum applications by type of decision - annual aggregated data, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00192/default/table?lang=en>.

al României. Astfel, prin raportare la această fază a procedurii, UE a acordat statutul de refugiat unui număr de 27.040 persoane, din care 10.515 în Franța și doar 10 în România, de unde un raport de 1.000 la 1. Referitor la protecția subsidiară, UE a acordat acest statut pentru 18.220 persoane, din care 3.935 pentru Franța și 75 pentru România, de unde raportul de aproape 52 la 1. La nivelul UE, 218.280 de decizii finale au fost luate, din care 66.275 în Franța și 325 în România; 73.845 de decizii finale au fost pozitive, din care 14.450 în Franța și 85 în România.

Prin raportare la aceste date statistice privind deciziile de primă instanță și finale în materie, la nivelul UE, al Franței și al României, se desprind două observații de interes pentru prezenta analiză.

În primul rând, volumul de activitate este în mod evident mult mai notabil în cazul Franței, pentru care numărul de decizii de primă instanță reprezintă 20,51% din totalul deciziilor la nivelul UE, spre deosebire de România, cu o rată de 0,64%. Acest aspect reiese și din numărul de decizii finale : în Franța acestea reprezintă 30,36% din totalul deciziilor la nivelul UE în vreme ce în România, doar 0,14% din total.

În al doilea rând, în ceea ce privește rata de exercitare a căilor de atac, se constată că, în Franța din totalul de 129.735 decizii de primă instanță, 66.275 persoane au exercitat un recurs jurisdicțional (adică 51,08%) în timp ce în România, din totalul de 4.070 de decizii de primă instanță, 325 persoane au exercitat calea de atac (adică 7,98%).

Se conturează întrebarea privind volumul de activitate și existența unei jurisdicții specializate în cele două state analizate. Altfel spus, volumul de activitate ar putea apărea drept un motiv subiacent pentru jurisdicția specializată sau, dimpotrivă, volumul în sine ar putea fi privit drept o consecință a existenței unor mecanisme naționale specializate. Apreciem că prima perspectivă este cea aplicabilă, întrucât volumul de activitate a determinat alegerea tratamentului specializat a cererilor.

Așa fiind, se pare că cele două state analizate reprezintă expresia unor dinamici sociale diferite la nivelul UE. Altfel spus, se profilează „viteze” diferite la nivelul UE: statele de „primă mână” care se confruntă cu cea mai apăsătoare provocare migratorie și cele care sunt mai degrabă la adăpost de „crizele” potențiale.

(c) Optica laxă a legiuitorului UE în privința entității competente

Competența UE în materia dreptului de azil este destul de limitată. Prevăzută de

articolul 4 (2) TFUE, politica în materia protecției internaționale se bazează *de lege lata* pe 2 regulamente și 4 directive de o importanță ridicată.

Directiva „procedură” permite o oarecare flexibilitate statelor membre în ceea ce privește entitatea competentă să examineze căile de atac împotriva deciziilor administrative defavorabile solicitanților de azil. Această marjă de apreciere națională cunoaște totuși o serie de limitări desprinse din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO).

Procedura căii de atac împotriva deciziilor administrative defavorabile este consacrată de capitolul V din Directiva „procedură”, prin articolul 46 referitor la dreptul la o cale de atac efectivă. Spre deosebire de faza inițială a procedurii, căreia legiuitorul european i-a dedicat întreg capitolul III, procedura subsecventă, referitoare la calea de atac contra deciziei de primă instanță, este destul de succint reglementată.

Astfel, articolul 46 (1) și (2) din Directiva citată dispune că „statele membre se asigură că solicitanții de protecție internațională au dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești”, în ceea ce privește o serie de decizii expres enumerate drept defavorabile solicitanților. Aceste decizii sunt menționate în primul alineat și vizează respingerea cererii pentru motive de admisibilitate sau pentru că este nefondată⁹¹. De asemenea, la această serie se adaugă posibilitatea de a exercita un recurs efectiv împotriva unei decizii pozitive care acordă protecție subsidiară în detrimentul recunoașterii statutului de „refugiat”, prevăzută de alineatul al doilea⁹². Din această lectură rezultă exigența ca solicitările de protecție

91 Articolul 46 (1) din Directiva 2013/32/UE: „(1) Statele membre se asigură că solicitanții de protecție internațională au dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, împotriva: (a) unei decizii luate cu privire la cererea lor de protecție internațională, inclusiv o decizie: (i) de a considera nefondată o cerere cu privire la statutul de refugiat și/sau de protecție subsidiară, (ii) de a considera inadmisibilă o cerere în temeiul articolului 33 alineatul (2); (iii) luată la frontieră sau în zonele de tranzit ale unui stat membru în conformitate cu articolul 43 alineatul (1); (iv) de a nu efectua o examinare în temeiul articolului 39. (b) refuzului de a redeschide examinarea unei cereri după încheierea sa în conformitate cu articolele 27 și 28; (c) unei decizii de retragere a protecției internaționale în conformitate cu articolul 45”.

92 Articolul 46 (2) din Directiva 2013/32/UE: „Statele membre se asigură că persoanele recunoscute de către autoritatea decizională ca fiind eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară au dreptul la o cale de atac efectivă în temeiul alineatului (1) împotriva unei decizii de a considera o cerere nefondată în ceea ce privește statutul de refugiat.

internațională să fie examinate de un organ jurisdicțional, intitulat în mod simplu de legiuitor „instanță judecătorească”⁹³.

Această abordare apare ca fiind surprinzătoare prin caracterul său aparent lacunar, prin comparație cu modul de reglementare al entității competente în primă instanță, în faza administrativă. În ceea ce privește conceptul de „autoritate decizională”, acesta este definit prin articolul 2 f) din Directivă drept „orice organism cvasi-judiciar sau administrativ dintr-un stat membru responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională și având competența de a hotărî în primă instanță în astfel de cazuri”. În plus, caracteristicile sale și modalitatea de examinare a cererilor sunt detaliate prin articolul 10 (3) a) din același instrument normativ.

Preambulul directivei menționate nu aduce clarificări suplimentare în privința organului competent. Astfel, considerentul 25 stabilește că „pe parcursul procedurii în cadrul căreia este examinată o cerere de protecție internațională, în mod normal, solicitantul ar trebui să beneficieze (...) în cazul unei decizii negative, de dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești”. Se observă că legiuitorul UE impune caracterul jurisdicțional entității competente a soluționa calea de atac, fără a aduce vreo precizare cu privire la natura jurisdicției, de unde se profilează o marjă de apreciere destul de largă acordată statelor membre.

Amplitudinea marjei de apreciere amintite este raforsată de perspectiva istorică asupra directivei. Astfel, același termen a fost întrebuițat și de directiva anterioară în materie, i.e. Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat⁹⁴. Astfel, articolul 39 al textului anterior citat, în

Fără a aduce atingere alineatului (1) litera (c), în situația în care statutul de protecție subsidiară acordat de un stat membru oferă aceleași drepturi și beneficii ca cele oferite de statutul de refugiat în temeiul legislației Uniunii și legislației naționale, respectivul stat membru poate considera o cale de atac împotriva unei decizii care consideră nefondată o cerere cu privire la statutul de refugiat ca fiind inadmisibilă pe baza interesului insuficient din partea solicitantului pentru menținerea procedurilor”.

93 În versiunea franceză a directivei, este utilizat termenul „jurisdiction”, iar în versiunea engleză se regăsește formularea alternativă „court or tribunal”.

94 Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat, JO L 326, 13.12.2005, p. 13-34.

lumina considerentului 27 din preambul nu prevedea decât obligația statelor membre de a garanta un recurs efectiv, chiar dacă stabilea cu mare detaliu exigențele impuse în primă instanță, în faza administrativă⁹⁵.

Surprinzător este că preambulul directivei anterioare cuprindea un detaliu important privind conceptul de instanță judecătorească, mai precis atributul „în sensul articolului 234 din tratat”. Această mențiune avea rolul de a circumscrie natura jurisdicțională a entității competente pentru soluționarea căii de atac și a fost utilizată în trecut pentru căile de atac din materia achizițiilor publice⁹⁶.

În plus, preambulul stipula, de asemenea, în același considerent 27, că „efectivitatea căii de atac, inclusiv în ceea ce privește examinarea faptelor relevante, depinde de sistemul administrativ și judiciar al fiecărui stat membru considerat în ansamblul său”.

În acest context, marja de apreciere destul de largă constituie o expresie a nivelului actual de armonizare în materie, care se realizează în conformitate cu principiul subsidiarității și cu noțiunea de autonomie procedurală⁹⁷.

(d) Magnitudinea/Dimensiunea marjei de apreciere naționale

În ceea ce privește soluționare căilor de atac, se impune a aminti faptul că, în Franța, examinarea cererii de azil debutează cu o fază administrativă sub

95 Articolul 8 (2) din Directiva 2005/85/CE a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat.

96 Directiva Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări (89/665/CEE), JO L 395, 30.12.1989, p. 33. Articolul 2 (9) din această directivă dispune că: „trebuie să se adopte dispoziții care să garanteze că există proceduri prin care orice măsuri pretins ilegale, luate de organismul responsabil de soluționarea căilor de atac, sau orice presupus viciu în exercitarea competențelor conferite acestuia să poată face obiectul controlului judecătoresc sau al controlului de către un alt organism care reprezintă o instanță de judecată în înțelesul articolului 234 din tratat, care să fie independent atât față de autoritatea contractantă, cât și față de organismul responsabil de soluționarea căilor de atac”.

97 D. Thym, K. Hailbronner, „Legal Framework for EU Asylum Policy”, iEU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2nd edition, Hailbronner K., Thym D. (dir.), C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, p. 1023-1053.

coordonarea OFPRA care poate conduce, în funcție de circumstanțe, la o decizie favorabilă solicitantului, prin acordarea statutului de refugiat. Totodată, această etapă poate avea ca rezultat acordarea protecției subsidiare sau chiar refuzul protecției internaționale. În această ultimă ipoteză, se poate formula un recurs în fața CNDA, iar procedura devine jurisdicțională.

Pe de o parte, în Franța, faza administrativă are ca actor instituțional principal OFPRA. Creată prin Legea din 25 iulie 1952, această entitate reprezintă o „instituție publică administrativă independentă sub tutela ministerului afacerilor externe și responsabilă cu protecția refugiaților și apatrizilor în Franța”⁹⁸ și a fost supusă mai multor reforme de la instituirea sa până în prezent. *De lege lata*, fundamentul său juridic de funcționare este Secțiunea 2 din Capitolul I, Titlul II din Cartea întâi din CESEDA⁹⁹. Sub aspect procedural, decizia OFPRA trebuie motivată, așa cum prevede articolul L. 531-22 din CESEDA¹⁰⁰.

În ceea ce privește faza jurisdicțională, în Franța CNDA joacă un rol central. Potrivit articolului L.131-1 din CESEDA, CNDA constituie „o jurisdicție administrativă, plasată sub autoritatea unui președinte, consilier de stat, desemnat de vicepreședintele Consiliului de stat. Cu peste 70 de ani de existență în 2023, CNDA își are rădăcinile în consecințele celui de-al doilea război mondial, prin crearea Comisiei de recurs a refugiaților prin legea din 25 iulie 1952, devenită

98 OFPRA. Histoire de l'asile et de l'Ofpra | Ofpra, <https://www.ofpra.gouv.fr/frise-chronologique/1950>. Potrivit sursei citate, „l'établissement public hérite de la protection des réfugiés reconnus aux titres des anciennes conventions (réfugiés Nansen et réfugiés protégés par l'OIR), soit 350 000 personnes, et des acteurs en charge de leur protection dans les anciens offices ; son personnel est donc presque entièrement constitué de réfugiés qui, dans des sections nationales, assurent l'éligibilité, l'accueil et la protection de leurs compatriotes réfugiés”.

99 Articolul L. 121-7 prevede: „L'Office français de protection des réfugiés et apatrides est un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative placé auprès du ministre chargé de l'asile. Il reconnaît la qualité de réfugié ou d'apatride, ou accorde le bénéfice de la protection subsidiaire aux personnes remplissant les conditions mentionnées au titre I ou au chapitre II du titre VIII du livre V”.

100 Articolul L. 531-22 din CESEDA : „l'OFPRA notifie par écrit sa décision au demandeur d'asile, par tout moyen garantissant la confidentialité et la réception personnelle de cette notification. Toute décision de rejet est motivée en fait et en droit et précise les voies et délais de recours. Aucune décision ne peut naître du silence gardé par l'office”.

CNDA, atașată Consiliului de stat din data de 1 ianuarie 2009¹⁰¹. Ca atare, CNDA reprezintă astăzi „o jurisdicție administrativă specializată”.

În ceea ce privește întinderea competenței sale, articolul L. 532-1 din CESEDA dispune că această jurisdicție statuează asupra căilor de atac formulate împotriva anumitor decizii ale OFPRA și fixează, sub sancțiunea inadmisibilității, regula că această cale de atac trebuie exercitată în termen de o lună de la comunicarea deciziei OFPRA. Din acest text, reiese că CNDA are o competență națională *ratione loci*. În plus, CNDA reprezintă o jurisdicție de plin contencios¹⁰² care analizează cazul de speță în fapt și în drept.

Hotărârea CNDA poate fi supusă unui recurs în fața Consiliului de stat, potrivit art. R. 532-67 din CESEDA, în termen de 2 luni de la comunicare. Altfel spus, CNDA este plasată sub controlul de casație al Consiliului de stat¹⁰³, care examinează cauza doar din perspectiva aspectelor de drept, mai precis respectarea regulilor de procedură, absența unei erori de fapt și corecta aplicare a dreptului de judecătorul dreptului de azil¹⁰⁴.

Statistic, activitatea CNDA apare ca justificată de volumul de activitate

101 CNDA. CNDA: Histoire de la Cour nationale du droit d'asile, <http://www.cnda.fr/La-CNDA/Histoire-de-la-Cour-nationale-du-droit-d-asile>.

102 CNDA. Compétences de la CNDA, <http://www.cnda.fr/La-CNDA/Competences-de-la-CNDA>. Conform sursei citate, acest concept implică faptul că „le juge de l'asile ne se limite pas à annuler la décision prise par le directeur général de l'OFPRA mais qu'il substitue sa propre décision à cette dernière en se prononçant lui-même sur le droit du demandeur à la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire.” (traducerea noastră: judecătorul dreptului de azil nu se limitează la a anula decizia luată de directorul general OFPRA, ci o substituie cu propria sa decizie, pronunțându-se el însuși asupra dreptului solicitantului la calitatea de refugiat sau la beneficiul protecției subsidiare).

103 CNDA. CNDA : Devant le Conseil d'État, <http://www.cnda.fr/Demarches-et-procedures/Voies-de-recours-contre-les-decisions-de-la-CNDA/Devant-le-Conseil-d-Etat>.

104 CNDA. CNDA : Devant le Conseil d'État, <http://www.cnda.fr/Demarches-et-procedures/Voies-de-recours-contre-les-decisions-de-la-CNDA/Devant-le-Conseil-d-Etat>. Potrivit sursei citate, „si le Conseil d'Etat annule la décision, il peut renvoyer l'affaire devant la Cour, qui doit alors se prononcer à nouveau sur l'affaire, mais il peut aussi décider de statuer lui-même définitivement sur l'octroi ou le refus de protection.” (traducerea noastră: dacă Consiliul de Stat anulează decizia, poate retrimite cauza în fața Curții, care trebuie să se pronunțe din nou asupra cauzei, dar poate de asemenea să statueze el însuși definitiv asupra acordării sau refuzului de acordare a protecției internaționale).

semnificativ. Potrivit Raportului de activitate din 2022¹⁰⁵, CNDA a înregistrat 61.552 recursuri în 2022, în scădere cu 10% față de anul precedent. Împotriva deciziilor de respingere emise de OFPRA, rata de contestare a fost de 81% în 2022, în scădere față de rata de 83% din 2021. Astfel, CNDA a înregistrat 67.142 cauze judecate în 2022, în scădere cu 2% față de 2021, dar atingând un nou vârf istoric față de 2019, ultimul an cu activitate normală înainte de pandemie, iar rata de acoperire a fost de 109%, în creștere față de rata de 100% pentru 2021¹⁰⁶.

Potrivit raportului de activitate, 810 cauze au fost înregistrate la Consiliul de stat și 835 decizii au fost emise în 2022. Ca atare, rata recursului în casație a fost de 1,2% în 2022, față de 1,5% în 2021. De asemenea, rata de casare a deciziilor CNDA a fost de 4,2% în 2022 față de 4,1% în 2021. Datele arată că 35 de decizii din totalul de 835 au infirmat soluția Curții, față de 38 în 2021, de unde rezultă concluzia raportului că „în mai mult de 99% din cazuri, Curtea tranșează de manieră definitivă litigiul”.

Pe de altă parte, în România, faza administrativă este de competența IGI. Conform articolul 48 (1) din Legea nr. 122/2006: „interviewarea, analizarea motivelor invocate și decizia asupra cererilor de azil sunt de competența Oficiului Român pentru Imigrări” în vreme ce alineatele următoare dispun că „aceste activități sunt realizate de funcționarii Oficiului Român pentru Imigrări anume desemnați”. Cu toate acestea, referirea la „Oficiul Român pentru Imigrări” nu este corelată cu dispozițiile în vigoare. Aceasta întrucât legea nr. 118 din 4 iulie 2012¹⁰⁷ a reorganizat Oficiul Român pentru Imigrări și l-a transformat în Inspectoratul general pentru imigrări, fără a opera modificările necesare în celelalte acte normative. Astfel, *de lege lata*, IGI funcționează ca structură specializată a administrației publice centrale, așadar o instituție publică prevăzută cu personalitate juridică, subordonată ministerului afacerilor interne. Articolele 3 (2) și (3) din legea nr.

105 CNDA. Rapport d'activité 2022,

http://www.cnda.fr/content/download/210501/2017028/version/4/file/Rapport%20d%27activit%C3%A9%202022_version%20internet%20VF.pdf.

106 Potrivit Raportului de activitate pentru 2022 al CNDA, „rata de acoperire” măsoară echilibrul dintre numărul de recursuri înregistrate și numărul de decizii pronunțate.

107 Legea nr. 118 din 4 iulie 2012 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2012 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Administrației și Internelor, publicată în M.Of. nr. 461 din 9 iulie 2012.

122/2006 dispune că, prin ordin al ministrului de resort, în subordinea acestei instituții, se pot înființa centre regionale de proceduri și cazare a solicitanților de azil și a celor cărora le-a fost acordată o formă de protecție în România, iar sprijinul financiar revine în competența aceluiași minister. Există astăzi 6 centre de acest tip, în București, Giurgiu, Timișoara, Galați, Rădăuți și Maramureș¹⁰⁸.

Procedural, conform articolului 50 (1) din legea nr. 122/2006, IGI examinează cererea de azil în baza documentelor existente la dosarul solicitantului și a motivelor invocate de acesta. Analiza se bazează pe „situația concretă din țara de origine”, are în vedere „credibilitatea solicitantului”¹⁰⁹ și trebuie finalizată în termen de 30 zile de la momentul înregistrării, care poate fi prelungit într-o serie de ipoteze justificate¹¹⁰. La finalul procedurii IGI emite o decizie referitoare la cererea de azil ce trebuie să cuprindă motivele luate în considerare de către funcționar doar dacă statutul de refugiat nu este acordat. Altfel spus, decizia care respinge cererea de azil și cea care acordă protecția subsidiară trebuie să facă referire la motivele concrete adoptate de către funcționar.

Din punct de vedere istoric, această optică reprezintă o noutate. Mai întâi, legea nr. 15 din 2 aprilie 1996¹¹¹ a instituit o comisie stabilită de guvern, compusă din reprezentanți ai ministerelor de Interne, afaceri externe, muncii și protecției sociale, cu posibilitatea unui reprezentant al ÎCNUR în România de a asista; această comisie era obligată să explice motivele tuturor deciziilor sale, în conformitate cu articolul 12 din legea menționată. Apoi, ordonanța nr. 102/2000 a stabilit o formă mai apropiată de cea de astăzi în ceea ce privește faza administrativă. Cererea de azil era examinată de Oficiul Național pentru Refugiați, mai exact de un funcționar

108 IGI. IGI | Proceduri azil, <https://igi.mai.gov.ro/category/diverse/proceduri-azil/>.

109 Conform art. 50 (2) și (3) din Legea nr. 122/2006, dacă solicitantul este minor sau lipsit de discernământ, declarația sa este examinată prin raportare la dezvoltarea lor intelectuală și maturitatea lor, respectiv prin raportare la gradul în care le este afectat discernământul.

110 Articolul 52 (2) din Legea nr. 122/2006 dispune că acest termen poate fi prelungit cu 30 de zile, fără a depăși 6 luni în cazul în care solicitarea presupune o documentare suplimentară sau un interval mai semnificativ de timp pentru soluționare, cu respectarea garanțiilor în materie. Excepțional, art. 52 (9) din Legea nr. 122/2006 prevede că o nouă prelungire este posibilă dacă procedura de azil implică elemente complexe de fapt și de drept sau un flux simultan de persoane care solicită protecție internațională.

111 Legea nr. 15 din 2 aprilie 1996 privind statutul și regimul refugiaților în România, publicată în M.Of., Partea I, nr. 69 din 5 aprilie 1996.

special desemnat de ministrul de interne care avea posibilitatea de a consulta un expert, dacă aprecia necesar, iar procedura se finaliza printr-o decizie motivată numai în cazul în care statutul de refugiat nu a fost acordat, în temeiul articolelor 12 și 14 din ordonanța menționată.

În ceea ce privește faza judiciară, solicitantul de azil care nu este mulțumit de modul de soluționare a cererii sale, poate formula o „plângere”¹¹² la judecătoria, în termen de 10 zile de la comunicarea deciziei administrative defavorabile, conform articolul 55 (1) din legea nr. 122/2006. Teritorial, competentă este judecătoria în a cărei raza teritorială se află structura specializată IGI care a emis decizia, conform articolului 64 (1) din legea nr. 122/2006. Un recurs împotriva acestei soluții judiciare poate fi formulat în termen de 5 zile de la momentul pronunțării deciziei, potrivit art. 66 (1) din legea menționată, care este de competența secției de contencios administrativ a tribunalului în a cărei circumscripție se afla judecătoria a cărei hotărâre este atacată, conform art. 67 din legea citată.

Statistic, în România au fost pronunțate în anul 2022 4070 de hotărâri inițiale privind cererile de azil, adică decizii pronunțate la finalul etapei administrative. Dintre acestea, doar 490 de decizii au acordat statutul de refugiat și 535 au acordat protecție subsidiară, pentru un total de 1025 de decizii pozitive¹¹³. În ceea ce privește deciziile finale, datele Eurostat¹¹⁴ arată că au fost emise 325 de hotărâri, de unde rezultă o rată scăzută de contestare a deciziilor administrative. Din totalul căilor de atac formulate împotriva deciziilor administrative defavorabile, 240 au fost respinse, în timp ce 85 au fost pozitive, dintre care 10 au beneficiat de statutul de refugiat și 75 au acordat protecție subsidiară.

Datele prezentate mai sus demonstrează o distincție puternică între cele două țări examinate în ceea ce privește volumul de muncă în materia dreptului la azil. Din această diferență deducem că alegerea Franței de a-și institui o jurisdicție specializată în ceea ce privește dreptul de azil își găsește un ecou în realitatea obiectivă față de numărul de cauze soluționate și numărul de decizii pronunțate.

112 Anterior, potrivit Legii nr. 15/1996, calea de atac se numea „contestație”.

113 Termenul „pozitiv” se referă la faptul că solicitantul a primit o formă de protecție internațională, fie statutul de refugiat, fie beneficiul protecției subsidiare.

114 Eurostat, Final decisions in appeal or review on applications by citizenship, age and sex - annual data,
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asydcfina/default/table?lang=en.

Prin comparație, România pare mai puțin afectată de fluxurile migratorii, de unde și preocuparea mai scăzută față de specializarea magistraților pentru a examina acest tip de cauze.

(e) Compunerea completului

Dincolo de caracterul instituționalizat, analiza jurisdicției competente are în vedere și compunerea completului de judecată, care poate fi, conform alegerii statelor membre, fie judecător unic, fie complet colegial.

În dreptul francez, compunerea completului se caracterizează printr-un mecanism dual, care permite examinarea cererii fie de către un singur judecător, fie de către o formațiune colegială, conform art. L 523-6 din CESEDA.

Pe de o parte, CNDA poate statua în complet colegial în termen de cinci luni de la sesizare, ceea ce constituie regula în această materie. Componenta completului de judecată este stabilită prin articolul L. 131-3 din CESEDA și cuprinde trei membri. Astfel, formația de judecată este condusă de un președinte care este magistrat din ordinea judiciară sau administrativă¹¹⁵, „având o competență deosebită în materia dreptului de azil” și care este desemnat de președintele CNDA, fie dintre magistrații permanenți de la Curte, fie dintre magistrații nepermanenți, cu cel puțin 6 luni experiență în complet colegial.

În plus, completul cuprinde două personalități calificate de naționalitate franceză, datorită competențelor lor în domeniul juridic sau geopolitic, numite de Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați cu acordul vicepreședintelui Consiliului

115 Articolul L. 131-3 din CESEDA prevede că președintele formațiunii colegiale este numit:

- „a) soit par le vice-président du Conseil d'Etat parmi les membres du Conseil d'Etat ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, en activité ou honoraires ou les membres du Conseil d'Etat ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à la retraite disposant d'une compétence particulière en matière de droit d'asile;
- b) soit par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, en activité ou honoraires ou les magistrats de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes à la retraite disposant d'une compétence particulière en matière de droit d'asile;
- c) soit par le garde des sceaux, ministre de la justice, parmi les magistrats du siège en activité et les magistrats honoraires de l'ordre judiciaire ou les magistrats de l'ordre judiciaire à la retraite disposant d'une compétence particulière en matière de droit d'asile;”.

de Stat și de către vicepreședintele Consiliului de Stat¹¹⁶. Potrivit aceluiași text, „toți membrii formațiunilor de judecată participă la mai mult de douăsprezece zile de ședință pe an” în timp ce „formațiunile de judecată sunt grupate în camere care sunt ele însele grupate pe secții. Numerele secțiilor și camerelor se stabilesc prin ordin al vicepreședintelui Consiliului de Stat.”

Potrivit art. L. 532-6 CESEDA, colegialitatea este regula în materie. Astfel, CNDA statuează astfel atunci când se aplică procedura ordinară și în cazurile în care OFPRA ia o decizie de încetare a protecției azilului. De asemenea, articolul L. 532-7 din CESEDA prevede că formațiunea colegială ar putea fi incidentă și prin operațiunea de „trimitere”, în ipoteza în care președintele CNDA sau președintele completului de judecată consideră că nu sunt îndeplinite condițiile legale pentru a se pronunța de către un singur judecător, fie în situația în care procedura „ridică o dificultate serioasă”.

Pe de altă parte, CNDA statuează în complet cu judecător unic în cauzele prevăzute de art. L. 532-6 CESEDA, într-un termen mai scurt, de cinci săptămâni de la sesizare. Astfel, judecătorul unic, adică președintele CNDA sau președintele instanței, poate decide cazul concret în patru ipoteze: „când decizia Oficiului francez pentru protecția refugiaților și apatrizilor a fost luată conform prevederilor referitoare la procedura accelerată, în temeiul articolelor L. 531-24, L. 531-26 sau L. 531-27, sau constituie o decizie de inadmisibilitate luată în temeiul articolului L. 531-32. ”. Astfel, rezultă că este incident completul cu judecător unic în cauzele în care OFPRA a luat decizia în conformitate cu procedura accelerată, cât și în cazul în care obiectul căii de atac este decizia de inadmisibilitate a OFPRA, așa cum sunt definite ipotezele de art. L. 531-32 din CESEDA.

La aceste ipoteze se adaugă cazul *sui generis* prevăzut de art. L. 532-8 din CESEDA. Astfel, anterior intervenției formațiunilor de judecată, cauza poate fi

116 Articolul L. 131-3 din CESEDA prevede că CNDA are formațiuni de judecată ce cuprind fiecare: (...)

„ 2° Une personnalité qualifiée de nationalité française, nommée par le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés sur avis conforme du vice-président du Conseil d'Etat, en raison de ses compétences dans les domaines juridique ou géopolitique;

3° Une personnalité qualifiée de nationalité française, nommée par le vice-président du Conseil d'Etat, en raison de ses compétences dans les domaines juridique ou géopolitique.”.

soluționată prin ordonanță de către președintele CNDA sau președinții de secție, de cameră sau de formațiune de judecată atunci când apreciază că natura cauzei „nu justifică” intervenția uneia dintre formațiile prevăzute la articolele L. 532-6 și L. 532-7.

Potrivit celui mai recent raport de activitate, CNDA a judecat 61.552 de căi de atac în 2022, dintre care 37608 în formare colegială și 23.944 cu judecător unic. În ceea ce privește hotărârile pronunțate de CNDA, din totalul de 67.412 hotărâri, 38.320 au fost rezultatul unei audieri colegiale, 10.432 au fost luate de un singur judecător, iar 18.930 cauze au fost soluționate prin ordonanță.

Cu alte cuvinte, se observă că formațiunea colegială constituie o specificitate a dreptului de azil francez. Totuși rămâne de văzut pentru cât timp. Într-o rubrică recentă din cotidianul *Le Monde*¹¹⁷, profesorii de drept public Jules Lepoutre, Serge Slama și Catherine Teitgen-Colly își exprimă o serie de îndoieli cu privire la proiectul de lege privind azilul și imigrația din decembrie 2022 care vizează posibilitatea înlocuirii formațiunii colegiale, considerată „specificitatea sistemului francez de azil”. În acest fel, profesorii menționați susțin că, potrivit modificării avute în vedere, „un singur judecător ar putea, singur, să decidă soarta solicitantului de azil, în timp ce este întotdeauna de preferat să se lase timp deliberării comune”. În ciuda caracterului aparent „exclusiv tehnic și procedural”, modificarea legislativă „pune totuși sub semnul întrebării o garanție esențială a litigiilor de azil în domenii în care, de foarte multe ori, este în joc viața oamenilor”.

Prin comparație, în România, căile de atac împotriva deciziilor nefavorabile ale IGI sunt de competența judecătorei. În temeiul art. 59 alin. (1) din legea nr. 304/2022¹¹⁸, această competență presupune faptul că formațiunea de judecată este compusă dintr-un singur judecător. De asemenea, articolul 43 alin. (1) din legea sus-menționată prevede că „în raport cu natura și numărul cauzelor, în cadrul judecătoriilor se pot înființa secții sau completuri specializate”. De asemenea, articolul 45 (1) din același act normativ prevede că completele de judecată specializate se constituie de către președintele instanței de fond, la

117 *Le Monde*, La collégialité des juges de l’asile pourrait disparaître, 28 mai 2023, https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/05/28/la-collégialite-des-juges-de-l-asile-pourrait-disparaitre_6175181_3232.html.

118 Legea nr. 304 din 15 noiembrie 2022 privind organizarea judiciară, publicată în M.Of. nr. 1104 din 16 noiembrie 2022.

propunerea colegiului de conducere al fiecărei instanțe. De asemenea, articolul 45 alin. (3) din legea menționată prevede : „componenta secțiilor și completelor specializate se stabilește de președintele instanței, cu avizul colegiului de conducere, în raport cu volumul de activitate, ținându-se seama de nevoile instanței și de specializarea judecătorilor”. Această idee este reluată de articolul 2 alin. (2) din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești¹¹⁹ care stabilește posibilitatea constituirii secțiilor sau formațiunilor de judecată specializate în raport cu complexitatea și numărul cauzelor.

Această posibilitate exista și potrivit cadrului legal anterior în vigoare, adică articolul 39 alin. (1) din legea nr. 304/2004¹²⁰ și art. 2 (2) din Regulamentul de ordine interioară a instanțelor judecătorești¹²¹. Într-adevăr, în varianta sa inițială, legea nr. 304/2004 nu prevedea posibilitatea constituirii unor formațiuni de judecată specializate. Legea nr. 247 din 19 iulie 2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente¹²² a introdus această posibilitate. De subliniat este că legea menționată a avut și rolul de a îmbunătăți sistemul juridic și instituțional românesc pentru o mai bună adaptare la UE de la 1 ianuarie 2007.

Cu titlu exemplificativ, în 2022, în cadrul Judecătoriei Sectorului 4 București – Secția civilă, au fost stabilite patru complete de judecată specializate în materia dreptului de azil, numite „civil și azil”¹²³, prin Hotărârea colegiului de conducere nr. 1 din 3 ianuarie 2022. Formațiunile de judecată se constituie prin acte infralegislative, având mai degrabă un caracter intern instanțelor judecătorești, de unde imposibilitatea de a le găsi publicate în aceeași manieră ca și legile. Demersul nostru a condus însă la concluzia că, în cazul Judecătoriei Sectorului 4

119 Regulamentul din 22 decembrie 2022 de ordine interioară al instanțelor judecătorești, publicat în M.Of. nr. 1.254 bis din 27 decembrie 2022.

120 Legea nr. 304 din 28 iunie 2004 privind organizarea judiciară, publicat în M.Of., nr. 827 din 30 septembrie 2005.

121 Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, publicat în M.Of. nr. 970 din 28 decembrie 2015.

122 Legea nr. 247 din 19 iulie 2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în M.Of. nr. 653 din 22 iulie 2005.

123 Ministerul Justiției. Portalul instanțelor de judecată. Judecătoria Sectorului 4 București. Organizare, https://portal.just.ro/4/SitePages/organizare.aspx?id_inst=4

București, formațiunile de judecată specializate în dreptul azilului există cel puțin din anul 2015. Pe site-ul acestei instanțe sunt disponibile datele privind formațiunile de judecată din 2015 până în prezent. Astfel, în anul 2015 au existat cinci formațiuni de judecată, denumite „civil și azil”, „civil, minori și familie, executare silită și azil”, „civil, minori și familie și azil” și „civil, executare silită și azil” (două formațiuni) care au fost înființate prin Hotărârea colegiului de conducere nr. 3 din 26 ianuarie 2015. În anul 2020 au existat patru formațiuni de judecată specializate în dreptul azilului denumite „civil și azil” în conformitate cu Hotărârea colegiului de conducere nr. 1 din 6 ianuarie 2020.

Acest scurt exemplu demonstrează faptul că în România instanțele de fond competente în materie de azil pot înființa complete de judecată specializate în această ramură de drept. Tocmai această posibilitate a fost utilizată de Judecătoria Sectorului 4 București, cel puțin din 2015 până în prezent.

Din această comparație vedem că Franța a ales să instituie o jurisdicție specializată pentru dreptul la azil, în timp ce România a lăsat o marjă de apreciere instanțelor judecătorești pentru a stabili, în funcție de nevoile concrete, formațiuni de judecată specializate.

Concluzii

Contextul geopolitic contemporan se caracterizează prin instabilitate sporită cauzată de multiplele conflicte interne sau internaționale, precum și de nivelul ridicat al tensiunilor dintre marile puteri mondiale. Acest lucru are ca rezultat o serie de consecințe negative pentru cetățenii statelor în cauză, e.g. persecuție, tortură, conflicte violente și, astfel, fuga către un refugiu mai pașnic pare cea mai evidentă soluție. Ca urmare, se observă că Europa, mai precis UE, devine spațiul de libertate, securitate și justiție care promite o perspectivă mai bună pentru cei afectați de astfel de circumstanțe.

Dar cartografia Uniunii nu este uniformă din acest punct de vedere. Într-adevăr, fluxurile de migranți au un profil distinct la nivelul UE, luând în considerare țările de origine, precum și țările de destinație. În acest fel, Franța și România fac parte din doi poli diferiți: Franța aparține categoriei de țări din vârful acestei ierarhii, în timp ce România se află mai aproape de partea de jos a acestui clasament.

În ceea ce privește organismul competent să soluționeze contestațiile împotriva deciziilor nefavorabile solicitanților de azil, UE dă dovadă de o reală flexibilitate. Așa fiind, desemnarea unei „instanțe” naționale a statului membru prin directiva

„procedură” pentru examinarea acestui tip de cauze constituie o abordare destul de laxă din partea legiuitorului european, limitată, însă, de evoluțiile pretoriene ale CtEDO, în special prin articolele 3 și 13 din Convenție.

Ecoul acestei perspective se observă la analiza răspunsurilor practice ale statelor examinate. Astfel, Franța și-a înființat o jurisdicție administrativă specializată, CNDA, pentru a soluționa acest tip de cauze, în cadrul căreia formațiunea colegială constituie o specificitate. Din perspectiva dreptului francez, recursul formulat împotriva acestor hotărâri ale CNDA este de competența instanței administrative supreme, Consiliului de Stat. Prin comparație, România a încredințat acest tip de cauze către șase judecătoria, ca instanțe de fond, în cadrul cărora sunt constituite completuri de judecată specializate compuse din judecători unici. De asemenea, calea de atac împotriva acestor hotărâri revine secțiilor de contencios administrativ ale tribunalelor.

Din aceste observații, remarcăm faptul că nevoia actuală de soluționare specializată a cererilor de azil reiese din contextul geopolitic actual și se articulează într-o Europă cu mai multe viteze în ceea ce privește procedurile de azil, mai exact instituirea jurisdicției competente pentru contenciosul protecției internaționale. În virtutea libertății acordate de legiuitorul UE, Franța și România și-au stabilit abordările proprii referitoare la desfășurarea procedurilor judiciare de azil, acestea fiind mai bine plasate pentru a evalua necesitățile practice concrete. Se constată, așadar, că problematica nivelului de armonizare în această materie nu este nici pe departe epuizată, fiind un subiect dinamic, ce se impune a fi studiat, *inter alia*, și prin raportare la particularitățile procedurii aplicabile.