Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 26 iulie 2017 [1]

Cauzele C-643/15 și C-647/15

Republica Slovacă,
Ungaria
împotriva

Consiliului Uniunii Europene

„Acțiune în anulare – Decizia (UE) 2015/1601 – Măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Republicii Italiene și al Republicii Elene – Situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe pe teritoriul unor state membre – Transferul acestor resortisanți pe teritoriul celorlalte state membre – Alocări de transfer – Articolul 80 TFUE – Principiul solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre – Articolul 78 alineatul (3) TFUE – Temei juridic – Noțiunea «act legislativ» – Articolul 289 alineatul (3) TFUE – Caracterul obligatoriu pentru Consiliul Uniunii Europene al concluziilor adoptate de Consiliul European – Articolul 15 alineatul (1) TUE și articolul 68 TFUE – Încălcarea unor norme fundamentale de procedură – Modificarea propunerii Comisiei Europene – Solicitarea unei noi consultări a Parlamentului European și a unui vot unanim în cadrul Consiliului – Articolul 293 TFUE – Principiile proporționalității și securității juridice”

1. Prin cererile lor, Republica Slovacă (C-643/15) și Ungaria (C-647/15) solicită anularea Deciziei (UE) 2015/1601 a Consiliului din 22 septembrie 2015 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei [2].

2. Această decizie a fost adoptată de Consiliul Uniunii Europene în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, care prevede că, „[î]n cazul în care unul sau mai multe state membre se află într-o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți din țări terțe, Consiliul, la propunerea Comisiei [Europene], poate adopta măsuri provizorii, în beneficiul statului sau al statelor membre în cauză. Acesta hotărăște după consultarea Parlamentului European”.

3. Decizia menționată a fost adoptată în contextul crizei migrației care a afectat Uniunea Europeană începând din 2014 și care s-a accentuat în 2015, în special în lunile iulie și august ale anului respectiv, precum și în contextul situației umanitare catastrofice create de această criză mai ales în statele membre aflate în prima linie, precum Republica Italiană și Republica Elenă, care s-au confruntat cu un aflux masiv de migranți proveniți din țări terțe precum Republica Arabă Siriană, Republica Islamică Afganistan, Republica Irak și Statul Eritreea.

1 Limba originală: franceza.

2 JO 2015, L 248, p. 80, denumită în continuare „decizia atacată”.

4. Pentru a face față acestei crize a migrației și presiunii pe care a exercitat-o asupra sistemelor de azil ale Republicii Italiene și Republicii Elene, decizia atacată prevede transferul, în decurs de doi ani, din aceste state membre către celelalte state membre, a 120 000 de persoane care au în mod clar nevoie de protecție internațională. Această decizie este însoțită de două anexe care, într-o primă etapă, repartizează 66 000 de persoane care trebuie transferate din Italia (cotă de 15 600) și din Grecia (cotă de 50 400) în temeiul alocărilor obligatorii stabilite pentru fiecare dintre celelalte state membre [3].

5. Articolul 2 litera (e) din decizia atacată definește transferul ca fiind „transferul unui solicitant de pe teritoriul statului membru pe care criteriile prevăzute în capitolul III din Regulamentul (UE) nr. 604/2013[[4]] îl indică drept responsabil de examinarea cererii de protecție internațională a acestuia către teritoriul statului membru de transfer”. Acesta din urmă este, potrivit articolului 2 litera (f) din decizia atacată, „statul membru care devine responsabil de examinarea cererii de protecție internațională, în temeiul Regulamentului [Dublin III], a unui solicitant în urma transferului său pe teritoriul acestui stat membru”.

6. Mecanismul de transfer temporar prevăzut de decizia atacată se adaugă altor măsuri deja adoptate la nivelul Uniunii pentru a face față crizei migrației, printre care programul european de „relocare” [5] a 22 504 persoane care au nevoie de protecție internațională, convenit la 20 iulie 2015 sub formă de „rezoluție” între statele membre și statele asociate la sistemul Dublin, și Decizia (UE) 2015/1523, adoptată de Consiliu la 14 septembrie 2015 [6], care prevede transferul, în decurs de doi ani, din Grecia și din Italia către celelalte state membre, a 40 000 de persoane care au în mod clar nevoie de protecție internațională, pe baza unei repartizări stabilite prin consens [7].

7. Trebuie precizat de asemenea că, la 9 septembrie 2015, Comisia a prezentat nu doar propunerea de decizie care avea să devină decizia atacată [8], ci și o propunere de regulament de modificare a Regulamentului Dublin III [9]. Această propunere prevede un mecanism de transfer „permanent”, cu alte cuvinte un mecanism de transfer care, spre deosebire de cel prevăzut de Decizia 2015/1523 și de decizia atacată, nu este limitat în timp. Până în prezent, această din urmă propunere nu a fost încă adoptată.

3 Cota rămasă, menționată la articolul 4 alineatul (1) litera (c) din decizia atacată (cunoscută și sub denumirea „rezervă”), de 54 000 de solicitanți care trebuie să fie transferați într-o a doua etapă, începând cu 26 septembrie 2016, se aplică fie în mod implicit Republicii Italiene sau Republicii Elene, fie unui alt stat membru aflat într-o situație de urgență în sensul articolului 78 alineatul (3) TFUE și se repartizează în conformitate cu mecanismul prevăzut la articolul 4 alineatele (2) și (3) din decizia atacată. În urma introducerii alineatului (3a) al acestui articol în decizia atacată prin Decizia (UE) 2016/1754 a Consiliului din 29 septembrie 2016 de modificare a Deciziei (UE) 2015/1601 (JO 2016, L 268, p. 82), această rezervă este alocată mecanismului denumit „unu la unu” instituit prin Declarația UE-Turcia din 18 martie 2016, care permite preluarea de către acest mecanism a admisiilor voluntare pe teritoriul statelor membre a resortisanților sirieni veniți din Turcia în special cu titlul de persoane relocate.

4 Regulamentul 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 (JO 2013, L 180, p. 31, denumit în continuare „Regulamentul Dublin III”).

5 Articolul 2 litera (a) din Regulamentul (UE) nr. 516/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 de instituire a Fondului pentru azil, migrație și integrare, de modificare a Deciziei 2008/381/CE a Consiliului și de abrogare a Deciziilor nr. 573/2007/CE și nr. 575/2007/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Deciziei 2007/435/CE a Consiliului (JO 2014, L 150, p. 168), conține o definiție a noțiunii „relocare”. În esență, este vorba despre procesul prin care, la solicitarea Înaltului Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR), care are la bază necesitatea de protecție internațională a unei persoane, resortisanții din țări terțe sunt transferați dintr-o țară terță într-un stat membru în care le este permisă șederea, beneficiind de statutul de refugiat, de statutul conferit prin protecție subsidiară sau de orice alt statut care oferă, în temeiul dreptului intern sau al dreptului Uniunii, drepturi și beneficii similare.

6 Decizia Consiliului din 14 septembrie 2015 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei (JO 2015, L 239, p. 146).

7 Într-o primă etapă, s-a ajuns la un consens privind repartizarea acestor persoane între statele membre doar pentru un număr de 32 256 de persoane, anumite state membre, precum Ungaria, refuzând să își asume un astfel de angajament, iar Republica Slovacă asumându-și angajamentul de a accepta doar 100 de persoane. A se vedea rezoluția reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în cadrul Consiliului din 20 iulie 2015 privind transferul din Grecia și Italia a 40 000 de persoane care au în mod clar nevoie de protecție internațională; anexa B.2 la memoriul în apărare al Consiliului.

8 Propunere de decizie a Consiliului de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și Greciei [COM(2015) 451 final].

9 Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui mecanism de transfer în caz de criză și de modificare a Regulamentului nr. 604/2013 [COM(2015) 450 final].

8. În ceea ce privește geneza deciziei atacate, vom menționa următoarele elemente.

9. Propunerea inițială a Comisiei prevedea transferul a 120 000 de solicitanți de protecție internațională din Italia (15 600 de persoane), din Grecia (50 400 de persoane) și din Ungaria (54 000 de persoane) în celelalte state membre. În anexele care însoțeau această propunere, mai exact în anexele I-III, figurau trei tabele prin care se repartizau acești solicitanți din fiecare dintre aceste trei state membre în celelalte state membre, cu excepția Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, a Irlandei și a Regatului Danemarcei, sub forma unor alocări stabilite pentru fiecare dintre statele membre menționate.

10. La 13 septembrie 2015, Comisia a transmis această propunere parlamentelor naționale.

11. La 14 septembrie 2015, Consiliul a transmis aceeași propunere Parlamentului pentru consultare.

12. La 17 septembrie 2015, Parlamentul a adoptat o rezoluție legislativă de aprobare a propunerii menționate, având în vedere, în special, „situația excepțională de urgență și necesitatea de a răspunde acestei situații fără întârziere”, solicitând în același timp Consiliului să îl consulte din nou în cazul în care intenționează să modifice în mod substanțial propunerea Comisiei.

13. În cursul diverselor reuniuni organizate în cadrul Consiliului între 17 și 22 septembrie 2015, propunerea inițială a Comisiei a fost modificată cu privire la anumite aspecte.

14. În special, cu ocazia acestor reuniuni, Ungaria a comunicat că refuză ideea de a fi calificată drept „stat membru aflat în prima linie” și că nu dorește să figureze printre statele membre beneficiare ale transferului la fel ca Republica Italiană și Republica Elenă. Prin urmare, s-a eliminat din textul final al propunerii, inclusiv din titlul acesteia, orice referire la Ungaria ca stat membru beneficiar. De asemenea, s-a eliminat anexa III la propunerea inițială, care privea repartizarea a 54 000 de solicitanți pentru care se prevăzuse inițial să fie transferați din Ungaria. În schimb, Ungaria a fost inclusă în anexele I și II ca stat membru de transfer al solicitanților de protecție internațională din Italia, respectiv din Grecia și, în consecință, pentru aceasta au fost stabilite alocări în cadrul anexelor menționate.

15. La 22 septembrie 2015, propunerea Comisiei, astfel cum a fost modificată, a fost adoptată de Consiliu cu majoritate calificată. Republica Cehă, Ungaria, România și Republica Slovacă au votat împotriva adoptării acestei propuneri. Republica Finlanda s-a abținut de la vot.

16. Decizia atacată constituie o expresie a solidarității între statele membre prevăzută de tratat.

17. Prezentele acțiuni ne oferă prilejul de a reaminti că solidaritatea este una dintre valorile fundamentale ale Uniunii și se află la însăși temelia acesteia. Cum ar fi posibilă întărirea solidarității dintre popoarele Europei și crearea unei uniuni din ce în ce mai strânse între aceste popoare, astfel cum susține preambulul Tratatului UE, fără ca statele membre să se solidarizeze atunci când unul dintre ele se confruntă cu o situație de urgență? Avem de-a face aici cu chintesența a ceea ce constituie deopotrivă rațiunea de a fi a proiectului european și obiectivul acestuia deopotrivă.

18. Trebuie, așadar, de la bun început, să punem accentul pe importanța solidarității ca valoare fondatoare și existențială a Uniunii.

19. Afirmată deja în Tratatul de la Roma [10], cerința solidarității continuă să se situeze în centrul procesului de integrare urmărit prin Tratatul de la Lisabona. Deși lipsește, în mod surprinzător, din enumerarea valorilor pe care se întemeiază Uniunea menționate la articolul 2 prima teză TUE [11], solidaritatea este menționată, în schimb, în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [12] ca făcând parte din „valorile indivizibile și universale” pe care este întemeiată Uniunea. Pe de altă parte, articolul 3 alineatul (3) TUE precizează că Uniunea promovează atât „solidaritatea între generații”, cât și „solidaritatea între statele membre”. Prin urmare, solidaritatea face parte în continuare dintr-un ansamblu de valori și de principii care constituie „soclul construcției europene” [13].

20. Mai exact, solidaritatea reprezintă deopotrivă un pilon și un principiu director al politicilor Uniunii privind controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea care fac obiectul titlului V capitolul 2 din Tratatul FUE, consacrat spațiului de libertate, securitate și justiție [14].

21. Acest fapt este confirmat de articolul 67 alineatul (2) TFUE, potrivit căruia Uniunea „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”. În plus, articolul 80 TFUE prevede că „[p]oliticile Uniunii menționate la [acest] 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. Ori de câte ori este necesar, actele Uniunii adoptate în temeiul [capitolului menționat] cuprind măsuri adecvate pentru aplicarea acestui principiu” [15].

22. Având în vedere inegalitatea *de facto* existentă între statele membre în funcție de situarea lor geografică și de vulnerabilitatea lor în fața fluxurilor de migrație masive, adoptarea unor măsuri în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE și aplicarea efectivă a acestora sunt și mai imperioase. În acest sens, măsurile precum cele prevăzute în decizia atacată permit să se confere un conținut concret principiului solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre, enunțat la articolul 80 TFUE.

10 A se vedea Labayle S., „*Les valeurs de l'Union*”, teză de doctorat în drept public susținută la 12 decembrie 2016, care constată că „[c]erința solidarității, evocată în repetate rânduri în textul întregului Tratat de la Roma, constituie […] o caracteristică centrală a tratatului. Aceasta se impune, în lumina textului tratatului, printre liniile directoare puternice ale proiectului de integrare europeană și, încă din 1957, se adresează atât statelor membre, cât și persoanelor” (punctul 282, p. 117 și 118).

11 *Ibidem*, punctul 431, p. 165.

12 Denumită în continuare „carta”.

13 A se vedea Favreau, B., „La Charte des droits fondamentaux: pourquoi et comment?”, în *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 3-38, în special p. 13. A se vedea de asemenea Bieber, R., și Maiani, F., „Sans solidarité point d'Union européenne, Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile”, în *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, Paris, 2012, p. 295. După ce au arătat că nicăieri în tratate nu este definit conceptul „solidaritate”, acești autori observă că „tratatele îi atribuie un domeniu de aplicare variabil în funcție de context – uneori obiectiv sau parametru al acțiunii Uniunii, alteori valoare fundamentală sau criteriu al obligațiilor pe care statele membre și le-au asumat prin aderarea la Uniune. Numitorul comun care leagă diferitele sensuri ale solidarității în cadrul Uniunii constă în recunoașterea existenței unui «interes comun», separat și separabil de suma intereselor individuale”. În sfârșit, pentru a consulta o culegere a contribuțiilor referitoare la principiul solidarității, a se vedea Boutayeb, C., *La solidarité dans l'Union européenne – Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, Paris, 2011.

14 A se vedea printre altele, cu privire la acest subiect, *Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, a collection of short papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference*, 26-27 februarie 2016, université libre de Bruxelles. A se vedea de asemenea Küçük, E., „The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?”, în *European Law Journal*, Sweet and Maxwell, Londra, 2016, p. 448-469, precum și Bast, J., „Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law”, în *European Public Law*, n° 22, Issue 2, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2016, p. 289-304.

15 Și pe plan internațional, solidaritatea constituie o valoare fundamentală a politicii privind dreptul de azil. Astfel, al patrulea considerent al preambulului Convenției din 1951 privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 și completată prin Protocolul din 31 ianuarie 1967 privind statutul refugiaților (denumită în continuare „Convenția de la Geneva”), prevede că „din acordarea dreptului de azil pot rezulta sarcini deosebit de grele pentru anumite țări și că rezolvarea corespunzătoare a problemelor a căror dimensiune și caracter internațional au fost recunoscute de către Organizația Națiunilor Unite nu poate fi realizată, în această ipoteză, fără o solidaritate internațională”.

23. Unicitatea deciziei atacate constă în faptul că instituie un mecanism de transfer pe bază de alocări cu caracter obligatoriu către statele membre. Prin această decizie, solidaritatea dintre statele membre dobândește un conținut concret și un caracter obligatoriu. Această caracteristică esențială și inovatoare a deciziei menționate stă la baza caracterului sensibil, din punct de vedere politic, al prezentelor cauze, în măsura în care a cristalizat opoziția statelor membre care sunt susținătoarele unei solidarități liber consimțite și întemeiate exclusiv pe angajamente voluntare.

24. Această opoziție, cumulată cu constatarea unei aplicări foarte limitate a deciziei atacate, aspect asupra căruia vom reveni mai târziu [16], poate conduce la concluzia că în spatele așa-numitului fenomen al „crizei migrației din anul 2015” se ascunde o altă criză, și anume cea a proiectului de integrare europeană, care se sprijină în mare măsură pe o cerință de solidaritate între statele care au decis să participe la acest proiect [17].

25. Pe de altă parte, este la fel de posibil să considerăm că, prin adoptarea unui răspuns ferm la această criză a migrației, Uniunea a demonstrat că dispune de instrumentele necesare și că este capabilă să le pună în aplicare. Rămâne să verificăm, astfel cum ne invită prezentele acțiuni, dacă, prin adoptarea unor măsuri precum cele conținute în decizia atacată, Uniunea a respectat cadrul juridic impus de tratate.

I. Procedura în fața Curții și concluziile părților

26. În cauza C-643/15, Republica Slovacă solicită Curții anularea deciziei atacate și obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

27. În cauza C-647/15, Ungaria solicită Curții anularea deciziei atacate sau, cu titlu subsidiar, în cazul în care nu ar admite primul capăt de cerere, anularea acestei decizii în măsura în care privește Ungaria și obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

28. În cauzele C-643/15 și C-647/15, Consiliul solicită Curții respingerea acțiunii ca nefondată și obligarea Republicii Slovace, respectiv a Ungariei la plata cheltuielilor de judecată aferente cauzei care le privește.

29. Prin decizia președintelui Curții din 29 aprilie 2016, au fost admise cererile de intervenție în susținerea concluziilor Consiliului în cauzele C-643/15 și C-647/15 formulate de Regatul Belgiei, de Republica Federală Germania, de Republica Elenă, de Republica Franceză, de Republica Italiană, de Marele Ducat al Luxemburgului, de Regatul Suediei și de Comisie.

30. Prin aceeași decizie a președintelui Curții, a fost admisă cererea Republicii Polone de a interveni în susținerea concluziilor Republicii Slovace în cauza C-643/15 și a concluziilor Ungariei în cauza C-647/15.

16 Ne rezumăm la a menționa acum că, potrivit datelor furnizate de Consiliu în ședința organizată la 10 mai 2017 în fața Curții, numărul de transferuri din Italia și din Grecia se ridica la 18 129 la 8 mai 2017.

17 A se vedea în această privință Labayle, S., *op. cit.*, care remarcă în special în ceea ce privește divergențele apărute între statele membre cu ocazia gestionării acestei crize a migrației că, deși trebuie „să ne abținem de la orice dramatizare[, t]otuși, teama de pericolul ca opera construită cu răbdare vreme de mai bine de o jumătate de veac să se dezintegreze nu poate fi complet ignorată. Astfel, subminarea progresivă a fundamentelor amenință, într-adevăr, întregul edificiu și crește nevoia unei vigilențe absolute în această privință. Nerespectarea valorilor fondatoare ale Uniunii de către propriile state membre introduce un factor potențial de dezagregare a unor elemente indispensabile perenității și logicii funcționării sale” (punctul 1182, p. 477). A se vedea de asemenea Chassin, C.-A., „La crise des migrants: l'Europe à la croisée des chemins”, în *Revue Europe*, nº 3, LexisNexis, 2016, p. 15-21, în special punctul 43, p. 21, care arată că „[c]riza migranților este […] o criză umană, dar și una morală, pentru Uniunea Europeană: dincolo de reacțiile pe termen scurt, aceasta subliniază fragilitatea construcției europene”.

II. Cu privire la acțiuni

31. În susținerea concluziilor sale, Republica Slovacă invocă șase motive, întemeiate după cum urmează: primul, pe încălcarea articolului 68 TFUE, a articolului 13 alineatul (2) TUE, precum și a principiului echilibrului instituțional, al doilea, pe încălcarea articolului 10 alineatele (1) și (2) TUE, a articolului 13 alineatul (2) TUE, a articolului 78 alineatul (3) TFUE, a articolelor 3 și 4 din Protocolul (nr. 1) privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană și a articolelor 6 și 7 din Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, anexate la tratate [18], precum și a principiilor securității juridice, democrației reprezentative și echilibrului instituțional, al treilea, pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură legislativă, precum și a articolului 10 alineatele (1) și (2) TUE, a articolului 13 alineatul (2) TUE și a principiilor democrației reprezentative, echilibrului instituțional și bunei administrări (cu titlu subsidiar), al patrulea, pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură prevăzute la articolul 78 alineatul (3) TFUE și la articolul 293 TFUE, precum și a articolului 10 alineatele (1) și (2) TUE, a articolului 13 alineatul (2) TUE și a principiilor democrației reprezentative, echilibrului instituțional și bunei administrări (cu titlu parțial subsidiar), al cincilea, pe încălcarea articolului 78 alineatul (3) TFUE, ca urmare a nerespectării condițiilor referitoare la aplicabilitatea acestuia (cu titlu subsidiar), și al șaselea, pe încălcarea principiului proporționalității.

32. Ungaria invocă zece motive în susținerea concluziilor sale.

33. Primele două motive se întemeiază pe încălcarea articolului 78 alineatul (3) TFUE, în măsura în care această dispoziție nu ar furniza Consiliului un temei juridic adecvat pentru adoptarea unor măsuri care derogă în mod obligatoriu de la dispozițiile unui act legislativ, care sunt aplicabile pentru 24 de luni, chiar 36 de luni în anumite cazuri, și ale căror efecte se prelungesc după această perioadă, ceea ce ar fi contrar noțiunii „măsuri provizorii”.

34. Motivele al treilea-al șaselea se întemeiază pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură, în măsura în care, în primul rând, prin adoptarea deciziei atacate, Consiliul ar fi încălcat dispozițiile articolului 293 alineatul (1) TFUE prin faptul că s-ar fi îndepărtat de propunerea Comisiei fără vot unanim (al treilea motiv), în al doilea rând, decizia atacată stabilește o excepție de la un act legislativ și constituie un act legislativ din punctul de vedere al conținutului său, astfel încât, pentru adoptarea sa – chiar presupunând că aceasta ar fi fost posibilă în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE – ar fi trebuit să se respecte dreptul parlamentelor naționale de a emite un aviz cu privire la actele legislative, prevăzut de Protocoalele (nr. 1) și (nr. 2), în al treilea rând, după consultarea Parlamentului, Consiliul a modificat în mod substanțial textul propunerii fără să consulte din nou Parlamentul în această privință (al cincilea motiv) și, în al patrulea rând, în momentul adoptării de către Consiliu a deciziei atacate, propunerea de decizie nu era disponibilă în versiunile lingvistice corespunzătoare limbilor oficiale ale Uniunii (al șaselea motiv).

35. Al șaptelea motiv se întemeiază pe încălcarea articolului 68 TFUE și a concluziilor Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015 [19].

36. Al optulea motiv se întemeiază pe încălcarea principiului securității juridice și a principiului clarității normelor juridice, întrucât nu este clar, cu privire la mai multe aspecte, cum trebuie să se aplice dispozițiile deciziei atacate și nici ce relație există între acestea și dispozițiile Regulamentului Dublin III.

18 Denumite în continuare „Protocolul (nr. 1)” și, respectiv, „Protocolul (nr. 2)”.
19 EUCO 22/15.

37. Al nouălea motiv se întemeiază pe încălcarea principiilor necesității și proporționalității, în măsura în care, întrucât Ungaria nu face parte dintre statele membre beneficiare ale mecanismului temporar de transfer, nu ar fi justificat ca decizia atacată să prevadă transferul a 120 000 de persoane care solicită protecție internațională.

38. Al zecelea motiv, prezentat cu titlu subsidiar, se întemeiază pe încălcarea principiului proporționalității și a articolului 78 alineatul (3) TFUE în ceea ce privește Ungaria, întrucât decizia atacată îi alocă o cotă obligatorie în calitate de stat membru de transfer, deși se recunoaște în același timp că este vorba despre un stat membru pe al cărui teritoriu a pătruns un număr mare de migranți aflați în situație de ședere ilegală, care au depus cereri de protecție internațională.

III. Aprecierea noastră

A. Observații introductive

39. Dat fiind că temeiul juridic al unui act determină procedura care trebuie urmată pentru adoptarea acestuia [20], trebuie analizate, în primul rând, motivele întemeiate pe caracterul inadecvat al articolului 78 alineatul (3) TFUE ca temei juridic pentru adoptarea deciziei atacate. În al doilea rând, vom analiza motivele întemeiate pe pretinsa încălcare a unor norme fundamentale de procedură prin adoptarea acestei decizii și, în al treilea rând, motivele pe fond.

40. În plus, în cadrul acestor trei componente ale analizei, vom aborda mai întâi motivele invocate de Republica Slovacă și de Ungaria care se suprapun integral sau parțial și, în continuare, dacă este necesar, motivele proprii fiecăreia dintre reclamante.

B. Cu privire la motivele întemeiate pe caracterul inadecvat al articolului 78 alineatul (3) TFUE ca temei juridic pentru adoptarea deciziei atacate

41. Republica Slovacă (al doilea și al cincilea motiv) și Ungaria (primul și al doilea motiv) contestă faptul că articolul 78 alineatul (3) TFUE ar putea constitui un temei juridic adecvat pentru adoptarea deciziei atacate.

42. Există totuși o diferență între pozițiile apărate de aceste două state membre. Astfel, dacă Ungaria admite că Republica Italiană și Republica Elenă se aflau într-o „situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți din țări terțe”, în sensul articolului 78 alineatul (3) TFUE, în momentul adoptării deciziei atacate, însă contestă totodată că decizia atacată era măsura adecvată de reacție la această situație, Republica Slovacă susține că nu exista o astfel de situație de urgență, în sensul acestei dispoziții (al doilea aspect al celui de al cincilea motiv).

43. Pentru a contesta alegerea temeiului juridic al deciziei atacate, aceste două state membre susțin, în primul rând, că decizia atacată, chiar dacă a fost adoptată printr-o procedură fără caracter legislativ și constituie, în consecință, un act fără caracter legislativ, ar trebui totuși să fie calificată ca fiind act legislativ prin prisma conținutului său, întrucât ar modifica acte legislative. Or, articolul 78 alineatul (3) TFUE nu ar permite adoptarea unor acte legislative.

44. În al doilea rând, Republica Slovacă și Ungaria contestă caracterul provizoriu al deciziei atacate.

20 A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 septembrie 2015, Parlamentul/Consiliul (C-363/14, EU:C:2015:579, punctul 17).

45. În al treilea rând, spre deosebire de Ungaria, Republica Slovacă susține că articolul 78 alineatul (3) TFUE nu oferea un temei juridic adecvat pentru adoptarea deciziei atacate, întrucât nu era îndeplinită condiția existenței unei „situații de urgență caracterizate de un aflux brusc de resortisanți din țări terțe”.

1. Cu privire la cel de al doilea motiv invocat de Republica Slovacă și la primul motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe caracterul legislativ al deciziei atacate

46. Republica Slovacă și Ungaria arată că decizia atacată, chiar dacă a fost adoptată printr-o procedură fără caracter legislativ și constituie, în consecință, din punctul de vedere al formei, un act fără caracter legislativ, trebuie totuși să fie calificată drept act legislativ în temeiul conținutului și al efectelor sale, întrucât ar modifica, și încă în mod fundamental, o serie de acte legislative din dreptul Uniunii. Or, articolul 78 alineatul (3) TFUE nu ar oferi un temei juridic pentru adoptarea de măsuri legislative, întrucât nu conține niciun indiciu potrivit căruia măsurile adoptate în temeiul său trebuie să fie adoptate în cadrul unei proceduri legislative.

47. Astfel cum ar confirma în mod expres considerentul (23) al deciziei atacate, aceasta ar deroga de la mai multe acte legislative din dreptul Uniunii. Deși decizia atacată caracterizează aceste modificări ca fiind simple derogări, diferența dintre o derogare și o modificare ar fi artificială, întrucât, în practică, efectele unei derogări și ale unei modificări ar fi identice în măsura în care, în ambele cazuri, se exclude aplicarea unei dispoziții, astfel încât, de fapt, îi este afectat caracterul efectiv.

48. Mai exact, Republica Slovacă susține că Consiliul a încălcat articolul 78 alineatul (3) TFUE, întrucât decizia atacată derogă de la dispoziții conținute de acte legislative, iar astfel de modificări nu pot fi efectuate decât printr-un act legislativ. Or, articolul 78 alineatul (3) TFUE, care nu menționează nici procedura legislativă ordinară, nici procedura legislativă specială, nu ar permite adoptarea unor acte legislative. Rezultă că forma deciziei atacate nu ar corespunde conținutului ei.

49. Prin urmare, prin adoptarea deciziei atacate în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, Consiliul nu numai că ar fi încălcat această dispoziție, ci ar fi adus totodată atingere drepturilor parlamentelor naționale și drepturilor Parlamentului. Atât cele dintâi, cât și cel din urmă ar fi trebuit, în temeiul dreptului primar, să participe la modificările actelor legislative de la care Consiliul a derogat prin decizia atacată. Astfel, Republica Slovacă arată că aceste acte au fost adoptate potrivit procedurii legislative ordinare.

50. În consecință, Republica Slovacă apreciază că, prin adoptarea deciziei atacate, Consiliul a încălcat nu doar articolul 78 alineatul (3) TFUE, ci și articolul 10 alineatele (1) și (2) TUE, articolul 13 alineatul (2) TUE, articolele 3 și 4 din Protocolul (nr. 1) și articolele 6 și 7 din Protocolul (nr. 2), precum și principiile securității juridice, democrației reprezentative și echilibrului instituțional.

51. Ungaria se alătură Republicii Slovace în susținerea ideii potrivit căreia un act juridic adoptat în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, care, în lumina unei interpretări *a contrario* a articolului 289 alineatele (2) și (3) TFUE, nu constituie un act legislativ, nu poate modifica în mod obligatoriu, nici măcar provizoriu, acte legislative în vigoare adoptate în cadrul unor proceduri legislative ordinare sau speciale precum Regulamentul Dublin III. Având în vedere conținutul său, decizia atacată ar fi, fără nicio îndoială, un act legislativ. Dat fiind că această decizie derogă de la dispozițiile Regulamentului Dublin III, ea nu ar putea fi adoptată în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, care, întrucât conferă Consiliului competența de a adopta acte doar în cadrul unei proceduri fără caracter legislativ, l-ar autoriza pe acesta din urmă să adopte doar acte fără caracter legislativ.

52. Potrivit Ungariei, articolul 78 alineatul (3) TFUE ar putea cel mult să servească drept temei juridic pentru adoptarea unor măsuri complementare actelor legislative adoptate în temeiul articolului 78 alineatul (2) TFUE, însă conforme cu acestea, sau a unor măsuri care facilitează punerea în aplicare a acestora ținând seama de situația de urgență [21].

53. Ungaria precizează că, presupunând că Curtea ar statua că se poate adopta în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE un act care derogă de la un act legislativ adoptat în temeiul articolului 78 alineatul (2) TFUE, o astfel de derogare nu poate ajunge să afecteze substanța unui astfel de act legislativ sau să lipsească de sens dispozițiile fundamentale ale acestuia. Or, aceasta ar fi situația deciziei atacate, în măsura în care modifică tocmai elementul esențial al acestui regulament, și anume desemnarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională. Astfel, decizia atacată ar introduce o derogare de la dispozițiile acestui regulament de o amploare inacceptabilă în cadrul unui act fără caracter legislativ. Acest fapt ar constitui o eludare a procedurii legislative ordinare prevăzute la articolul 78 alineatul (2) TFUE.

54. În sfârșit, în memoriul în replică și în memoriul în răspuns la memoriile în intervenție, Ungaria susține, referindu-se prin analogie la punctele 151-161 din Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Consiliul/Front Polisario [22], că cerința consultării Parlamentului prevăzută la articolul 78 alineatul (3) TFUE poate fi considerată „participare” a Parlamentului în sensul articolului 289 alineatul (2) TFUE, astfel încât s-ar aplica procedura legislativă specială și decizia atacată ar trebui, în consecință, să fie calificată drept act legislativ.

55. Totuși, chiar și în această ipoteză, articolul 78 alineatul (3) TFUE nu ar abilita Consiliul să deroge de la o dispoziție esențială a unui act legislativ adoptat în temeiul articolului 78 alineatul (2) TFUE.

56. Aceste diverse argumente nu sunt convingătoare. În opinia noastră, articolul 78 alineatul (3) TFUE putea să servească drept temei juridic al unui act fără caracter legislativ, precum decizia atacată, care derogă cu titlu temporar și într-un cadru bine delimitat de la anumite dispoziții ale unor acte legislative.

57. Vom începe prin a răspunde la argumentele prezentate de Ungaria în etapa memoriului său în replică [23], potrivit cărora decizia atacată ar putea fi considerată act legislativ în pofida faptului că articolul 78 alineatul (3) TFUE nu menționează că măsurile adoptate în acest temei ar fi rezultat în urma unei proceduri legislative speciale. În această privință, Ungaria se bazează pe constatarea potrivit căreia, în conformitate cu cerințele articolului 289 alineatul (2) TFUE, decizia atacată a fost într-adevăr adoptată de Consiliu „cu participarea Parlamentului”.

58. Ni se pare indispensabil să se răspundă fără ambiguitate acestui aspect de drept, în măsura în care adoptarea unui act legislativ impune anumite cerințe care nu se aplică în cazul adoptării unui act fără caracter legislativ. Ne gândim în special la participarea parlamentelor naționale prevăzută la articolele 3 și 4 din Protocolul (nr. 1), la articolele 6 și 7 din Protocolul (nr. 2), precum și la cerința potrivit căreia Consiliul se întrunește în ședință publică atunci când deliberează și votează un proiect de act legislativ, cerință care reiese din articolul 16 alineatul (8) TUE și din articolul 15 alineatul (2) TFUE.

59. Tipologia instrumentelor de reglementare ale Uniunii rezultată din Tratatul de la Lisabona a stabilit pentru prima dată o diferențiere între actele legislative și actele fără caracter legislativ, pe baza unor considerații în primul rând organice și procedurale [24].

21 Ungaria evocă, cu titlu de exemple, acordarea unui ajutor financiar și tehnic, precum și punerea la dispoziție a unor profesioniști.

22 C-104/16 P, EU:C:2016:677.

23 Spre deosebire de Ungaria, Republica Slovacă arată în memoriul său în replică faptul că există un consens între Consiliu și Republica Slovacă în ceea ce privește caracterul nelegislativ al deciziei atacate (punctul 29).

24 A se vedea Ritleng, D., „Les catégories des actes de l'Union – Réflexions à partir de la catégorie de l'acte législatif”, în *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 155-174, în special p. 159.

60. Articolul 289 alineatul (3) TFUE definește categoria „acte legislative” ca fiind „actele juridice adoptate prin procedură legislativă”. „Procedura legislativă” constă fie într-o „procedură legislativă ordinară”, fie într-o „procedură legislativă specială”. Potrivit articolului 289 alineatul (1) TFUE, procedura legislativă ordinară se caracterizează prin adoptarea în comun de către Parlament și de către Consiliu a unui act juridic la propunerea Comisiei.

61. Potrivit articolului 289 alineatul (2) TFUE, procedura legislativă specială este o procedură care, „[î]n cazurile specifice prevăzute în tratate”, constă în „adoptarea unui regulament, a unei directive sau a unei decizii de către Parlamentul European cu participarea Consiliului sau de către Consiliu cu participarea Parlamentului European” [25]. Prin urmare, procedura legislativă specială se caracterizează prin faptul că implică în diverse grade Consiliul și Parlamentul în adoptarea unui act al Uniunii.

62. În majoritatea cazurilor în care se prevede o procedură legislativă specială, un astfel de act trebuie să fie adoptat de Consiliu hotărând în unanimitate, după aprobarea Parlamentului [26], sau, mai frecvent, după consultarea acestuia din urmă [27]. În câteva cazuri, Parlamentul este cel care trebuie să adopte actul cu aprobarea Consiliului [28].

63. Reiese din aceste dispoziții că autorii tratatului au reținut o abordare pur formală [29], în temeiul căreia actele legislative sunt calificate ca atare dacă sunt adoptate prin procedura legislativă ordinară sau printr-o procedură legislativă specială.

64. Prin urmare, nu este relevant să se încerce calificarea deciziei atacate drept act legislativ prin conținutul său, astfel cum sugerează reclamantele.

65. Argumentele prezentate de Ungaria ridică problema dacă este necesar ca o dispoziție a tratatului să menționeze în mod expres că permite adoptarea unui act prin procedură legislativă specială pentru a se considera că un astfel de act constituie un act legislativ.

66. În opinia noastră, se impune un răspuns afirmativ, în vederea asigurării unui nivel suficient de certitudine și de securitate juridică în ceea ce privește clasificarea actelor Uniunii instituită de autorii tratatului.

67. În această privință, trebuie să se constate că tratatul conține numeroase dispoziții care prevăd adoptarea unor acte ale Uniunii cu mențiunea explicită că această adoptare se efectuează în urma unei „proceduri legislative speciale”, chiar și în cazul în care modalitățile de aplicare a acestei proceduri pot diferi în ceea ce privește caracterul și gradul de implicare a Consiliului și a Parlamentului. Efectul util al unei astfel de mențiuni este acela de a preciza că, indiferent de modalitățile de aplicare, procedura respectivă este într-adevăr o „procedură legislativă” și, prin urmare, că aceasta va avea ca rezultat adoptarea unui act legislativ. Cerința introducerii mențiunii respective reiese de asemenea chiar din conținutul articolului 289 alineatul (2) TFUE, potrivit căruia o procedură legislativă specială se aplică doar „[î]n cazurile specifice prevăzute în tratate”.

68. În schimb, procedurile a căror desfășurare este similară celei a procedurilor legislative speciale, dar care nu sunt calificate în mod explicit ca atare de tratat, trebuie să fie considerate proceduri fără caracter legislativ, care au, așadar, ca rezultat adoptarea unor acte fără caracter legislativ [30].

25 A se vedea Ritleng, D., *op. cit.*, care arată că „actul legislativ este actul în a cărui adoptare sunt implicate, în mod egal în cadrul procedurii legislative ordinare sau în mod inegal în cadrul unei proceduri legislative speciale, Parlamentul European și Consiliul. Se consacră astfel un criteriu organic care marchează instituirea unei puteri legislative formate din binomul Parlament-Consiliu” (p. 161).

26 A se vedea în special articolul 86 alineatul (1) TFUE.

27 A se vedea printre altele articolul 77 alineatul (3) TFUE.

28 A se vedea printre altele articolul 223 alineatul (2) TFUE.

29 A se vedea Craig, P., și De Búrca, G., *EU Law – Text, Cases and Materials*, a șasea ediție, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 114.

30 A se vedea printre altele în acest sens Lenaerts, K., și Van Nuffel, P., *European Union Law*, a treia ediție, Sweet and Maxwell, Londra, 2011, p. 677, paragraful 16-038.

69. Desigur, se poate considera că diferențierea între acte legislative și acte fără caracter legislativ rezultată dintr-un astfel de „nominalism juridic” [31] ridică probleme de coerență [32] și că autorii tratatului nu au dus până la capăt efortul de clasificare a actelor legislative ale Uniunii [33].

70. Se poate considera în egală măsură, și înclinăm spre această soluție, că, reținând o abordare exclusiv formală a actului legislativ, autorii tratatului au permis, dimpotrivă, identificarea certă a temeiurilor juridice care abilitează instituțiile Uniunii să adopte acte legislative. Caracterul incomplet sau chiar, în opinia unora, aparent incoerent al clasificării realizate de autorii tratatului trebuie, așadar, să fie înțeles ca reprezentând consecința voinței acestora din urmă de a acorda anumitor acte calitatea de act legislativ și de a o refuza altora.

71. O astfel de analiză a modului de redactare a dispozițiilor tratatului pentru a stabili dacă un act al Uniunii poate sau nu poate fi calificat drept act legislativ este, de altfel, coerentă cu constatarea Curții potrivit căreia „nu procedurile sunt cele care definesc temeiul juridic al unui act, ci temeiul juridic al unui act este cel care determină procedurile care trebuie urmate pentru adoptarea acestuia” [34].

72. Mai precis, interpretarea pe care o susținem nu recunoaște deciziei atacate calitatea de act legislativ.

73. Astfel, trebuie să se arate că, deși modul de redactare a articolului 78 alineatul (3) TFUE prevede adoptarea de măsuri de către Consiliu după consultarea Parlamentului, acesta nu menționează în mod expres că astfel de măsuri se adoptă în cadrul unei proceduri legislative speciale. Dacă sunt adoptate în cadrul unei proceduri fără caracter legislativ, măsurile menționate sunt, în temeiul unei interpretări *a contrario* a articolului 289 alineatul (3) TFUE, fără caracter legislativ. În această privință, există o diferență netă față de articolul 78 alineatul (2) TFUE, care indică în mod expres că măsurile în temeiul acestui articol se adoptă prin punerea în aplicare a unei proceduri legislative, în speță procedura legislativă ordinară.

74. Odată făcută această precizare, trebuie să se răspundă acum preocupării aflate în centrul argumentelor prezentate de Republica Slovacă și de Ungaria, și anume aceea de a se stabili dacă și în ce măsură articolul 78 alineatul (3) TFUE abilitează Consiliul să adopte un act fără caracter legislativ care derogă de la dispoziții conținute de acte legislative ale Uniunii.

75. Considerăm, asemenea Consiliului și intervenienților care îl susțin, că articolul 78 alineatul (3) TFUE autorizează adoptarea unor măsuri care, în scopul de a răspunde unei situații de urgență identificate în mod clar, derogă temporar și în privința unor aspecte precise de la anumite acte legislative în materie de azil.

76. Această dispoziție a tratatului are ca obiect tocmai să permită Uniunii să reacționeze rapid și eficace la o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe. Având în vedere că articolul 78 alineatul (2) TFUE privește diversele aspecte ale sistemului european comun de azil și că măsurile adoptate în temeiul său constituie acte legislative, este inevitabil ca măsurile provizorii adoptate, în raport cu același sistem, în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, să conducă la o derogare temporară de la anumite dispoziții ale acestor acte legislative. Prin urmare, spre deosebire de cele sugerate de reclamante, noțiunea „măsuri provizorii”, în sensul articolului 78 alineatul (3) TFUE, nu poate fi interpretată ca limitându-se la măsuri complementare cu caracter operațional sau financiar, în caz contrar restrângându-se excesiv domeniul de aplicare al acestui temei

31 Reluăm aici expresia utilizată de Ritleng, D., *op. cit.*, p. 170.

32 A se vedea Craig, P., și De Búrca, G., *op. cit.*, p. 114.

33 A se vedea Ritleng, D., *op. cit.*, p. 174.

34 A se vedea printre altele Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul/Consiliul (C-130/10, EU:C:2012:472, punctul 80).

juridic și, în consecință, efectul util al acestuia. Așadar, în opinia noastră, noțiunea „măsuri provizorii” trebuie interpretată în sens larg, articolul 78 alineatul (3) TFUE abilitând Consiliul să adopte toate măsurile pe care le consideră necesare pentru a face față unei situații de urgență caracterizate de un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe.

77. Pentru a se putea considera că măsurile sunt în mod corect întemeiate pe articolul 78 alineatul (3) TFUE, trebuie ca acestea să nu urmărească înlăturarea, înlocuirea sau modificarea definitivă a dispozițiilor conținute de actele legislative adoptate în temeiul articolului 78 alineatul (2) TFUE.

78. Situația este, cu siguranță, diferită în ceea ce privește decizia atacată, care, în conformitate cu caracterul său de măsură provizorie destinată să răspundă unei situații de urgență precise, se rezumă la a prevedea derogări temporare, într-un cadru delimitat în mod strict, de la o serie de dispoziții ale unor acte legislative ale Uniunii. Prin urmare, spre deosebire de cele susținute de reclamante, astfel de derogări nu pot fi interpretate ca modificând aceste acte în mod definitiv și general.

79. Precizăm, în această privință, că derogările prevăzute de decizia atacată se aplică doar pentru o perioadă de doi ani, că privesc un număr limitat de 120 000 de resortisanți ai anumitor țări terțe, care au formulat o cerere de protecție internațională în Italia sau în Grecia, care aparțin unei naționalități menționate la articolul 3 alineatul (2) din decizia atacată, care vor fi transferați din unul dintre aceste două state membre și care au sosit sau vor sosi în statele membre menționate în perioada 24 martie 2015-26 septembrie 2017.

80. Astfel cum arată Consiliul, după data limită de aplicare a deciziei atacate, și anume 26 septembrie 2017, efectele derogărilor vor expira în mod automat și normele generale vor reîncepe să se aplice fără a fi necesară nicio intervenție din partea legiuitorului Uniunii.

81. Astfel cum am arătat anterior, aceste derogări punctuale și temporare nu pot fi asimilate unei modificări durabile a normelor de fond conținute de acte legislative ale Uniunii în materie de azil, o astfel de modificare putând fi efectuată doar în temeiul articolului 78 alineatul (2) TFUE.

82. În consecință, prin adoptarea deciziei atacate în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, nu a avut loc, în opinia noastră, o eludare a procedurii legislative ordinare prevăzute la articolul 78 alineatul (2) TFUE.

83. Trebuie să se clarifice, în această privință, relația dintre aceste două dispoziții ale tratatului.

84. Coroborat cu articolul 80 TFUE, articolul 78 alineatul (3) TFUE constituie un temei juridic specific pentru măsurile provizorii care concretizează principiul solidarității în situații de urgență caracterizate de un aflux brusc de resortisanți ai unor țări terțe.

85. Procedura prevăzută la articolul 78 alineatul (3) TFUE se caracterizează prin urgența cu care trebuie să se reacționeze într-o situație de criză. Aceasta justifică depărtarea ei de la procedura legislativă ordinară.

86. Astfel cum arată Consiliul, măsurile prevăzute la articolul 78 alineatele (2) și (3) TFUE se bazează, fiecare, pe un temei juridic autonom din tratat și corespund unor situații și obiective diferite, fără să fie necesar să se definească o ierarhie între ele.

87. Trebuie să se sublinieze caracterul complementar al temeiurilor juridice constituite de articolul 78 alineatul (2) litera (e) TFUE [35] și de articolul 78 alineatul (3) TFUE. Utilizarea concomitentă sau succesivă a acestora permite în special Uniunii să acționeze în mod eficient în cazul unei crize a migrației. Această complementaritate este ilustrată de propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului din 9 septembrie 2015 de instituire a unui mecanism de transfer în caz de criză și de modificare a Regulamentului Dublin III.

88. În propunerea sa, Comisia prezintă în mod clar care sunt interacțiunile dintre, pe de o parte, măsurile conținute de această propunere și, pe de altă parte, programele de transfer de urgență întemeiate pe articolul 78 alineatul (3) TFUE.

89. Astfel cum explică Comisia, „[t]rebuie să se facă distincție între propunerea de instituire a unui mecanism de transfer în caz de criză și propunerile adoptate de Comisie în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE în favoarea anumitor state membre care se confruntă cu un aflux subit de resortisanți ai țărilor terțe pe teritoriul lor” [36]. Comisia precizează în continuare că „[m]ăsurile propuse de Comisie în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE sunt provizorii, în timp ce propunerea de instituire a unui mecanism de transfer în caz de criză introduce o metodă de a determina, pentru o perioadă temporară în situații de criză, statul membru responsabil pentru examinarea cererilor de protecție internațională depuse într-un stat membru care se confruntă cu o situație de criză. Scopul este asigurarea unei repartizări mai echitabile a solicitanților între statele membre în astfel de situații, fapt care ar facilita funcționarea sistemului Dublin chiar și în perioade de criză” [37].

90. Prin urmare, în acest din urmă caz, spre deosebire de prevederile deciziei atacate, este vorba despre un dispozitiv permanent care instituie o metodă de determinare a statului membru responsabil pentru examinarea cererilor de protecție internațională depuse într-un stat membru care se confruntă cu o situație de criză. Acest dispozitiv permanent are aplicabilitate generală, în sensul că aplicarea sa nu este orientată spre anumite state membre care se confruntă în prezent cu o situație de criză, ci de el poate beneficia orice stat membru care s-ar confrunta cu o astfel de situație.

91. Condițiile de aplicare a mecanismului de transfer sunt prevăzute de propunerea de regulament. Astfel cum arată Comisia în această propunere, statul membru beneficiar trebuie, așadar, „să se confrunte cu o situație de criză care pune în pericol aplicarea Regulamentului Dublin [III] din cauza unei presiuni extreme, caracterizată de un aflux important și disproporționat de resortisanți ai unor țări terțe sau de apatrizi, care reprezintă o presiune importantă asupra sistemului său de azil” [38].

92. Complementaritatea dintre măsurile adoptate în temeiul articolului 78 alineatul (2) litera (e) TFUE și cele adoptate în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE este explicată de asemenea de Comisie în modul următor: „[i]nstituirea unui mecanism de transfer în caz de criză nu aduce atingere posibilității Consiliului de a adopta, la propunerea Comisiei, măsuri provizorii în favoarea unui stat membru care se confruntă cu o situație de urgență, astfel cum este caracterizată la articolul 78 alineatul (3) […] TFUE. Adoptarea măsurilor de urgență în temeiul articolului 78 alineatul (3) […] TFUE va rămâne relevantă în situații excepționale în care este necesar un răspuns de urgență. Răspunsul poate eventual cuprinde un sprijin mai larg în materie de migrație, în cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile pentru utilizarea mecanismului de transfer în caz de criză.” [39]

35 Această dispoziție abilitează Parlamentul și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, să adopte măsurile de instituire a unui sistem european comun de azil care include „criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil sau de protecție subsidiară”.

36 A se vedea propunerea de regulament, p. 3.

37 *Idem.*

38 A se vedea propunerea menționată, p. 4.

39 *Idem.*

93. În ceea ce privește temeiul juridic reținut, Comisia arată în propunerea sa că acesta „*modifică* Regulamentul [Dublin III] și, prin urmare, ar trebui adoptată în baza aceluiași temei juridic, și anume articolul 78 alineatul (2) litera (e) […] TFUE, în conformitate cu procedura legislativă ordinară” [40]. Propunerea de regulament modifică astfel Regulamentul Dublin III prin adăugarea secțiunii VII, intitulată „Mecanismul de transfer în caz de criză”. În măsura în care modifică acest regulament, propunerea este fondată în mod corect pe articolul 78 alineatul (2) litera (e) TFUE și, prin urmare, este supusă procedurii legislative ordinare.

94. În plus, Comisia precizează că „[m]ecanismul de transfer în caz de criză prevăzut de […] propunere presupune *derogări permanente*, care urmează să fie activate în favoarea anumitor state membre în situații specifice de criză, în special de la principiul stabilit la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul [Dublin III] care prevede că o cerere de protecție internațională este examinată de statul membru pe care criteriile stabilite de capitolul III îl desemnează responsabil. În locul acestui principiu, propunerea stabilește, pentru situații de criză bine definite, o cheie de repartizare obligatorie pentru stabilirea responsabilității de a examina cererile” [41].

95. Decizia atacată și propunerea de regulament au în comun faptul că pun la dispoziția Uniunii instrumentele prin care aceasta să poată răspunde la situațiile de criză a migrației. Cu toate acestea, în timp ce prima, fiind o măsură adoptată în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, prezintă un caracter provizoriu și este orientată spre statele membre care se confruntă cu o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe, a doua instituie un mecanism de transfer pe durată nedefinită, care nu este limitat la un număr prestabilit de resortisanți ai țărilor terțe și care nu identifică în avans unul sau mai multe state membre ca fiind beneficiarele acestui mecanism.

96. Rezultă din aceste elemente că, în timp ce articolul 78 alineatul (3) TFUE constituie temeiul juridic care permite Uniunii să răspundă în mod provizoriu și urgent unui aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe, articolul 78 alineatul (2) litera (e) TFUE permite dotarea Uniunii cu un cadru destinat să răspundă permanent și cu caracter general unei probleme structurale, și anume caracterului inadecvat al articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III în cazul unei presiuni subite a migrației manifestate asupra statelor membre situate în prima linie.

97. În opinia noastră, din considerațiile anterioare rezultă că articolul 78 alineatul (3) TFUE poate servi drept temei al măsurilor provizorii precum cele conținute de decizia atacată, care sunt destinate să răspundă unei situații de urgență chiar dacă includ derogări de la anumite dispoziții specifice ale actelor legislative ale Uniunii, cu condiția ca aceste derogări să fie încadrate strict din punct de vedere material și temporal.

98. În consecință, al doilea motiv invocat de Republica Slovacă și primul motiv invocat de Ungaria trebuie să fie respinse ca nefondate.

2. Cu privire la primul aspect al celui de al cincilea motiv invocat de Republica Slovacă și la al doilea motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe lipsa caracterului provizoriu al deciziei atacate

99. Republica Slovacă și Ungaria susțin că articolul 78 alineatul (3) TFUE nu oferă un temei juridic adecvat pentru adoptarea deciziei atacate, întrucât, spre deosebire de cerințele acestei dispoziții, decizia menționată nu are caracter provizoriu.

40 *Idem*, sublinierea noastră.

41 *Idem*, sublinierea noastră.

100. Potrivit articolului 13 alineatele (1) și (2) din decizia atacată, aceasta se aplică de la 25 septembrie 2015 la 26 septembrie 2017, adică pentru o perioadă de 24 de luni. În plus, articolul 13 alineatul (3) din această decizie prevede că ea se aplică persoanelor care sosesc pe teritoriul Republicii Italiene și al Republicii Elene în această perioadă, precum și solicitanților de protecție internațională care au sosit pe teritoriul acestor state membre începând cu 24 martie 2015.

101. Din aceste dispoziții rezultă că domeniul de aplicare temporal al deciziei atacate este delimitat în mod precis. Aceasta prevede fără nicio ambiguitate posibilă un mecanism de urgență cu durată determinată, astfel încât, în opinia noastră, caracterul său provizoriu nu poate să fie contestat.

102. Întrucât articolul 78 alineatul (3) TFUE nu mai menționează o durată maximă de 6 luni, spre deosebire de articolul 64 alineatul (2) din Tratatul CE, trebuie să se deducă de aici că măsurile provizorii adoptate în acest temei pot avea o durată mai mare.

103. Spre deosebire de cele susținute de Republica Slovacă și de Ungaria, împrejurarea că, prin legăturile durabile susceptibile de a uni solicitanții de protecție internațională și statele membre de transfer, efectele deciziei atacate ar putea fi resimțite după perioada menționată în această decizie este, în opinia noastră, lipsită de pertinență. Astfel de efecte pe termen mai lung sau mai puțin lung sunt într-adevăr inerente protecției internaționale care poate fi obținută în statul membru de transfer. Dacă am reține teza susținută de Republica Slovacă și de Ungaria, nu s-ar putea pune în aplicare niciun mecanism de transfer în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE.

104. Pe de altă parte, întrucât articolul 78 alineatul (3) TFUE nu stabilește un termen precis, ci prevede doar adoptarea unor măsuri provizorii, considerăm că Consiliul putea, fără să încalce această dispoziție și fără să depășească marja de apreciere pe care i-o acordă aceasta din urmă, să instituie un mecanism temporar de transfer cu o durată de aplicare de 24 de luni. În această privință, trebuie să se țină seama de preocuparea exprimată de Comisie în propunerea sa de decizie potrivit căreia, „pentru a se asigura că măsurile luate au un impact real în practică și ar ajuta realmente [Republica Italiană] [și] [Republica Elenă] […] să facă față afluxului de migranți, durata acestor măsuri nu ar trebui să fie prea scurtă”[42]. Pe de altă parte, alegerea unei durate de aplicare de 24 de luni se justifică și în ceea ce privește termenul previzibil necesar pentru pregătirea punerii în aplicare a procedurii de transfer în toate statele membre, cu atât mai mult dacă se ține seama de caracterul inedit al acestei proceduri, astfel cum a subliniat Republica Elenă în mod întemeiat în ședință.

105. În plus, argumentul prezentat de Republica Slovacă și de Ungaria, potrivit căruia durata și efectele unei măsuri adoptate în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE nu ar putea depăși durata necesară pentru adoptarea unui act legislativ întemeiat pe articolul 78 alineatul (2) TFUE nu își găsește nicio susținere în modul de redactare a acestor două dispoziții. Mai mult, în măsura în care este imposibil să se determine în avans durata care ar fi necesară pentru adoptarea unui act legislativ care instituie un mecanism permanent de transfer în temeiul articolului 78 alineatul (2) TFUE, teza susținută de Republica Slovacă și de Ungaria ni se pare imposibil de pus în practică. Această incertitudine poate fi ilustrată prin faptul că propunerea de regulament de instituire a unui mecanism de transfer permanent, deși a fost prezentată în 9 septembrie 2015, cu alte cuvinte în aceeași zi cu propunerea care stă la baza deciziei atacate, nu a fost încă adoptată și este imposibil să se cunoască cu certitudine dacă va fi adoptată înainte de 26 septembrie 2017, data la care expiră decizia atacată, sau chiar la o dată ulterioară.

42 A se vedea această propunere, p. 4.

106. Celelalte argumente prezentate de Republica Slovacă și de Ungaria nu sunt de natură să modifice aprecierea noastră. Astfel, faptul că decizia atacată ar putea suferi adaptări în funcție de împrejurări nu este contrar caracterului provizoriu al acesteia, cum nu este nici posibilitatea de prelungire cu o perioadă de maximum 12 luni prevăzută la articolul 4 alineatul (5) din decizia atacată [43].

107. Din considerațiile anterioare rezultă că primul aspect al celui de al cincilea motiv invocat de Republica Slovacă și al doilea motiv invocat de Ungaria trebuie să fie respinse ca nefondate.

3. Cu privire la al doilea aspect al celui de al cincilea motiv invocat de Republica Slovacă, întemeiat pe faptul că decizia atacată nu respectă condițiile de aplicare a articolului 78 alineatul (3) TFUE

108. Republica Slovacă a contestat în trei privințe faptul că decizia atacată ar respecta condiția de aplicare a articolului 78 alineatul (3) TFUE, potrivit căreia statul membru beneficiar al măsurilor provizorii trebuie să se afle „într-o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți din țări terțe”.

109. În primul rând, potrivit Republicii Slovace, afluxul de resortisanți din țări terțe în Italia și în Grecia la momentul adoptării deciziei atacate sau imediat înaintea adoptării acesteia era previzibil în mod rezonabil și, prin urmare, nu poate fi calificat ca fiind „brusc”. Astfel, datele statistice pentru anii 2013-2014 și pentru primele luni ale anului 2015 ar arăta că numărul de resortisanți din țări terțe care se îndreptau spre Italia și spre Grecia crescuse în mod continuu și că, începând cu intervalul 2013-2014, această creștere a fost considerabilă. În plus, în ceea ce privește Italia, datele actuale pentru anul 2015 ar arăta mai degrabă o scădere interanuală a numărului de migranți.

110. În opinia noastră, acest argument nu poate fi admis.

111. Vom începe prin a preciza, dintr-un punct de vedere general, făcând trimitere la „annual brief 2015” al Frontex, că, în anul 2015, numărul de intrări ilegale ale resortisanților țărilor terțe prin frontierele externe ale Uniunii a atins peste 1,8 milioane, în condițiile în care acest număr era de 285 532 în 2014, ceea ce reprezintă o creștere de 546 %. Ca puncte principale de intrare a acestor resortisanți în Uniune, Grecia și Italia au fost expuse unei presiuni extrem de intense a migrației.

112. Articolul 78 alineatul (3) TFUE oferă un temei juridic specific pentru a răspunde situațiilor de urgență în domeniul migrației cu care se confruntă unul sau mai multe state membre, prevăzând adoptarea unor măsuri provizorii care, astfel cum a arătat Comisia în propunerea de decizie, au „un caracter excepțional”, în sensul că „[a]cestea pot fi aplicate numai dacă este atins un anumit prag al urgenței și gravității problemelor create în sistemul (sistemele) de azil al (ale) statului membru (statelor membre) de un aflux brusc de resortisanți ai unor țări terțe” [44].

113. Asemenea Consiliului și intervenienților care au prezentat observații în susținerea acestuia, precizăm că amploarea masivă a creșterii afluxului de resortisanți ai țărilor terțe în cursul anului 2015 și, în special, în lunile iulie și august ale anului respectiv constituie un fapt obiectiv care se reflectă în datele Frontex menționate în considerentul (13) al deciziei atacate. În ceea ce privește Italia, aceste date indică 42 356 de treceri ilegale ale frontierei în lunile iulie și august 2015, ceea ce reprezintă o creștere de 20 % față de lunile mai și iunie 2015. În ceea ce privește Grecia, această cifră a atins 137 000 în lunile iulie și august 2015, ceea ce reprezintă o creștere de 250 %.

43 Articolul 4 alineatul (5) din decizia atacată prevede posibilitatea unei prelungiri cu o perioadă de maximum 12 luni în cadrul precis al mecanismului de suspendare parțială a obligațiilor de transfer prevăzut de această dispoziție. Totuși, acest mecanism nu mai poate fi aplicat și prelungirea nu este prevăzută pentru singurul stat membru (Republica Austria) care a beneficiat de aceasta până la 11 martie 2017. Prin urmare, decizia atacată va expira definitiv la 26 septembrie 2017.

44 A se vedea această propunere, p. 1.

114. Astfel cum reiese din considerentul (13) al deciziei atacate, Consiliul a ținut seama de faptul că un procent semnificativ al acestor migranți, având în vedere țara lor de proveniență, erau susceptibili de a primi protecție internațională.

115. Pe de altă parte, din considerentul (14) al deciziei atacate reiese că, potrivit cifrelor Eurostat și ale Biroului European de Sprijin pentru Azil (EASO), în perioada ianuarie-iulie 2015 s-a observat o creștere puternică a numărului de persoane care au solicitat protecție internațională în Italia și în Grecia, ceea ce confirmă pe deplin constatarea unei creșteri exponențiale a presiunii exercitate asupra sistemelor de azil ale Republicii Italiene și Republicii Elene.

116. Adăugăm că reiese din considerentul (16) al deciziei atacate că Consiliul a luat de asemenea în considerare că situația de urgență cu care se confruntă Republica Italiană și Republica Elenă ar urma foarte probabil să persiste, date fiind instabilitatea și conflictele din imediata vecinătate a acestor două state membre. Evidențierea unei presiuni constante asupra sistemelor de azil ale Republicii Italiene și Republicii Elene, care contribuie la slăbirea acestora în mod repetat, făcea cu atât mai necesar un răspuns imediat din partea Uniunii, sub forma unor măsuri provizorii adoptate în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE în cazul apariției unei situații de urgență caracterizate de un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe pe teritoriul acestor state membre [45].

117. Astfel, caracterul subit al afluxului de resortisanți ai țărilor terțe reiese din date obiective. Acestea din urmă evidențiază un fenomen de creștere rapidă a numărului de sosiri ale resortisanților țărilor terțe în Italia și în Grecia într-un interval scurt de timp. Incapacitatea acestor două state membre de a face față acestui fenomen caracterizează existența unei situații de urgență a cărei soluționare face obiectul deciziei atacate.

118. Indiferent dacă acest aflux de resortisanți din țări terțe era sau nu era previzibil, ceea ce are relevanță pentru justificarea aplicării articolului 78 alineatul (3) TFUE este faptul că un astfel de aflux, prin rapiditatea și prin amploarea sa, a făcut indispensabilă reacția imediată din partea Uniunii prin adoptarea de măsuri provizorii destinate să reducă presiunea considerabilă exercitată în acel moment asupra sistemelor de azil italian și elen, astfel cum arată considerentul (26) al deciziei atacate.

119. De asemenea, nu prezintă relevanță faptul că tendința de creștere a numărului de resortisanți ai țărilor terțe sosiți în mod ilegal în Italia și în Grecia a apărut înaintea anului 2015. Astfel cum am arătat anterior, ceea ce are relevanță este constatarea unei creșteri subite a acestui număr, după cum reiese din datele obiective menționate anterior, a căror acuratețe nu este contestată de reclamante.

120. În al doilea rând, Republica Slovacă susține că articolul 78 alineatul (3) TFUE implică faptul că statul membru se află într-o situație de urgență cauzată tocmai de un aflux brusc de resortisanți din țări terțe, fapt care ar rezulta din utilizarea termenului „caracterizată”. Or, Republica Slovacă observă că, cel puțin în cazul Republicii Elene, nu pare să existe această legătură de cauzalitate. Astfel, ar fi un fapt stabilit că sistemul de azil și de migrație elen (la fel ca cel italian) se confruntă de mult timp cu probleme semnificative, fără a exista o legătură directă de cauzalitate cu fenomenul de migrație caracteristic pentru perioada în cursul căreia a fost adoptată decizia atacată.

121. În opinia noastră, acest argument trebuie respins.

45 A se vedea în același sens propunerea de decizie în care Comisia precizează că „[a]mplasarea geografică a Italiei și Greciei, implicând existența în vecinătatea lor imediată a unor conflicte în curs de desfășurare, le face în continuare în viitorul apropiat mai vulnerabile decât alte state membre, preconizându-se că fluxuri de migranți fără precedent vor ajunge în continuare pe țărmurile acestor țări. Acești factori externi, constând în creșterea presiunii exercitate de migrație, se adaugă la deficiențele structurale existente în sistemele lor de azil, punând și mai mult sub semnul întrebării capacitatea acestora de a gestiona în mod adecvat această situație de presiune ridicată” (p. 3).

122. Desigur, după cum observă Consiliul, există o discrepanță între versiunile lingvistice ale articolului 78 alineatul (3) TFUE în sensul că, în 15 dintre aceste versiuni, se utilizează cuvântul „caracterizată”, în timp ce în 9 versiuni apare cuvântul „cauzată”. Totuși, în ambele cazuri se exprimă condiția potrivit căreia trebuie să existe o relație strânsă între situația de urgență care necesită adoptarea unor măsuri provizorii și afluxul brusc de resortisanți din țări terțe. Or, astfel cum reiese din considerentele (13) și (26) ale deciziei atacate, tocmai afluxul brusc de resortisanți din țări terțe în cursul anului 2015, în special în lunile iulie și august 2015, a contribuit la exercitarea unei presiuni insuportabile, caracteristică unei situații de urgență, asupra sistemelor de azil italian și elen.

123. În această privință, nu prezintă relevanță faptul că sistemele de azil italian și elen fuseseră deja slăbite în prealabil. Astfel cum arată în mod întemeiat Consiliul, probabil că presiunea puternică cu care s-au confruntat sistemele de azil italian și elen ar fi fost susceptibilă să perturbe grav orice sistem de azil, chiar și unul lipsit de deficiențe structurale.

124. În al treilea rând, potrivit Republicii Slovace, decizia atacată nu ar putea fi adoptată în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, întrucât nu ar viza soluționarea unei situații de urgență existente sau iminente care afectează Republica Italiană și Republica Elenă, ci, cel puțin parțial, situații ipotetice viitoare despre care nu s-ar fi putut afirma cu suficientă probabilitate, la momentul adoptării deciziei atacate, că se vor produce efectiv.

125. Republica Slovacă consideră că perioada de aplicare de doi sau chiar de trei ani a deciziei atacate ar fi prea îndelungată pentru a se putea afirma că, în toată această perioadă, măsurile adoptate vor răspunde situației de urgență, actuală sau iminentă, cu care se confruntă Republica Italiană și Republica Elenă. Astfel, în această perioadă, situația de urgență poate să nu mai existe în aceste state membre. În plus, mecanismul de transfer al rezervei de 54 000 de persoane suplimentare prevăzut la articolul 4 alineatul (3) din decizia atacată coroborat cu articolul 4 alineatul (1) litera (c) din aceasta ar viza să răspundă unor situații complet ipotetice din alte state membre.

126. Republica Polonă susține acest punct de vedere, argumentând că articolul 78 alineatul (3) TFUE vizează o situație de criză preexistentă și actuală care impune adoptarea de măsuri corective imediate, iar nu, cum s-ar întâmpla în cazul deciziei atacate, situații de criză care s-ar putea produce în viitor, dar ale căror apariție, caracter și amploare sunt incerte sau dificil de prevăzut.

127. Spre deosebire de cele susținute de Republica Slovacă și de Republica Polonă, considerăm că faptul că decizia atacată privește evenimente sau situații viitoare nu constituie deloc o incompatibilitate cu articolul 78 alineatul (3) TFUE.

128. Astfel, reamintim că din considerentele (13) și (26) ale deciziei atacate reiese că adoptarea acestei decizii este motivată în primul rând de necesitatea de a răspunde unei situații de urgență care s-a manifestat în special în lunile iulie și august 2015 în Italia și în Grecia. Împrejurarea că decizia atacată conține mai multe dispoziții care permit adaptarea acesteia la evoluția respectivei situații nu trebuie să ascundă că această decizie este destinată soluționării unei probleme apărute înainte de adoptarea sa.

129. În orice caz, considerăm că articolul 78 alineatul (3) TFUE nu se opune ca decizia atacată să conțină mai multe dispoziții care permit adaptarea sa la evoluția fluxurilor de migrație. Această dispoziție acordă Consiliului o marjă largă de apreciere în ceea ce privește alegerea măsurilor care trebuie adoptate pentru a răspunde în mod adecvat unei situații de urgență caracterizate de un aflux brusc de resortisanți din țări terțe. Întrucât o astfel de situație de urgență ar putea să persiste, să evolueze și să afecteze alte state membre, Consiliul avea motive întemeiate să ia în considerare posibilitatea de a-și adapta acțiunea și, în special, caracteristicile și modalitățile de aplicare ale mecanismului temporar de transfer.

130. Astfel, necesitatea de a răspunde unei situații de urgență prin măsuri provizorii, exprimată de temeiul juridic constituit de articolul 78 alineatul (3) TFUE, nu exclude nici adaptarea unei măsuri precum decizia atacată la evoluția situației, nici adoptarea de către Consiliu a unor acte de punere în aplicare. Faptul de a răspunde urgenței nu exclude caracterul evolutiv și adaptat al răspunsului, cu condiția ca acesta să își păstreze caracterul provizoriu.

131. Prin urmare, din acest punct de vedere sunt perfect compatibile cu articolul 78 alineatul (3) TFUE dispoziții precum articolul 1 alineatul (2) al doilea paragraf și articolul 4 alineatul (3) din decizia atacată, care prevăd posibilitatea Comisiei de a prezenta Consiliului propuneri în cazul în care Comisia consideră că adaptarea mecanismului de transfer este justificată de faptul că situația evoluează pe teren sau că un stat membru se confruntă cu o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți din țări terțe în urma unei reorientări masive a fluxurilor de migrație.

132. De asemenea, Consiliul a putut, fără ca acest lucru să afecteze legalitatea deciziei atacate, să reproducă, la articolul 9 prima teză din aceasta, condițiile în care se pot adopta, în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, alte măsuri provizorii decât decizia atacată, precum și consecințele care pot rezulta din astfel de măsuri în ceea ce privește aplicarea deciziei atacate.

133. În sfârșit, astfel cum arată în mod întemeiat Consiliul, faptul de a prevedea în decizia atacată adoptarea unor acte de punere în aplicare [46] și de a condiționa adoptarea acestora de evenimente sau de situații viitoare nu poate determina nelegalitatea deciziei atacate. Astfel, după cum reiese din considerentul (28) al deciziei atacate, exercitarea de către Consiliu a acestor competențe de punere în aplicare este necesară pentru a permite o adaptare promptă a mecanismului temporar de transfer la situații care evoluează rapid.

134. În consecință, al doilea aspect al celui de al cincilea motiv invocat de Republica Slovacă este nefondat.

135. Din considerațiile anterioare rezultă că motivele invocate de Republica Slovacă și de Ungaria care sunt întemeiate pe caracterul inadecvat al articolului 78 alineatul (3) TFUE ca temei juridic pentru adoptarea deciziei atacate trebuie să fie respinse ca nefondate.

C. Cu privire la motivele legate de legalitatea procedurii de adoptare a deciziei atacate și întemeiate pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură

1. Cu privire la primul motiv invocat de Republica Slovacă și la cel de al șaptelea motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe încălcarea articolului 68 TFUE

136. Republica Slovacă și Ungaria susțin că, întrucât decizia atacată depășește orientările definite de Consiliul European în concluziile sale din 25 și 26 iunie 2015, potrivit cărora repartizarea persoanelor transferate ar trebui să fie convenită „prin consens” și „reflectând situațiile specifice ale statelor membre” [47], Consiliul a încălcat articolul 68 TFUE și normele fundamentale de procedură.

137. Potrivit articolului 15 alineatul (1) TUE, „Consiliul European oferă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia și îi definește orientările și prioritățile politice generale. Acesta nu exercită funcții legislative”.

138. În temeiul articolului 68 TFUE, „Consiliul European definește orientările strategice ale planificării legislative și operaționale în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție”.

46 A se vedea articolul 4 alineatele (2), (4) și (6), precum și articolul 11 alineatul (2) din decizia atacată.

47 A se vedea punctul 4 litera b) din aceste concluzii.

139. Menționăm că, deși concluziile Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015 conțin efectiv o dispoziție care prevede că statele membre ar trebui să decidă repartizarea persoanelor având în mod clar nevoie de protecție internațională „prin consens” și „reflectând situațiile specifice ale statelor membre” [48], această dispoziție se referă la transferul temporar și excepțional, în decurs de doi ani, a 40 000 de persoane din Italia și din Grecia. Or, această măsură de transfer a 40 000 de persoane a făcut obiectul Deciziei 2015/1523, care răspunde, așadar, tocmai orientării formulate de Consiliul European.

140. Potrivit Republicii Slovace și Ungariei, o nouă măsură de transfer de urgență precum cea prevăzută de decizia atacată nu ar fi putut fi propusă, și cu atât mai puțin adoptată, fără ca în prealabil Consiliul European să adopte o poziție în acest sens.

141. Astfel, Republica Slovacă consideră că, prin adoptarea deciziei atacate fără ca mandatul care rezultă din concluziile Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015 să fi fost modificat sau extins, Consiliul a adus atingere funcțiilor și competențelor Consiliului European. Prin urmare, Consiliul ar fi încălcat articolul 68 TFUE, precum și articolul 13 alineatul (2) TUE și principiul echilibrului instituțional. În plus, potrivit Ungariei, articolul 15 TUE ar trebui să fie interpretat în sensul că concluziile Consiliului European sunt obligatorii pentru instituțiile Uniunii.

142. În temeiul articolului 13 alineatul (2) TUE, „[f]iecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea”. Dispoziția menționată reflectă principiul echilibrului instituțional, caracteristică a structurii instituționale a Uniunii, care presupune ca fiecare dintre instituții să își exercite competențele cu respectarea competențelor celorlalte [49].

143. În opinia noastră, nici Comisia – prin propunerea deciziei atacate – nici Consiliul – prin adoptarea acestei decizii – nu au depășit atribuțiile care le sunt conferite prin articolul 78 alineatul (3) TFUE.

144. În special, concluziile Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015 nu pot avea ca efect interzicerea propunerii de către Comisie și, ulterior, a adoptării de către Consiliu a unui dispozitiv provizoriu și obligatoriu de transfer al solicitanților de protecție internațională în completarea Deciziei 2015/1523.

145. Amintim în această privință că adoptarea de către Consiliu a măsurilor provizorii în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE este posibilă în urma propunerii Comisiei. Această putere de inițiativă a Comisiei, recunoscută în mod general prin articolul 17 alineatul (2) TUE, ar putea fi repusă în discuție dacă s-ar admite că ar fi condiționată de adoptarea prealabilă a unor concluzii de către Consiliul European. Acest lucru este cu atât mai mult valabil în cazul în care o dispoziție a tratatului precum articolul 78 alineatul (3) TFUE conferă Comisiei competența de a propune un răspuns imediat al Uniunii la o situație de urgență. În temeiul puterii sale de inițiativă, Comisia, care, în conformitate cu articolul 17 alineatul (1) TUE, „promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop”, trebuie să aibă posibilitatea de a determina obiectul, finalitatea, precum și conținutul propunerii sale [50].

48 *Idem.*

49 A se vedea printre altele Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia (C-409/13, EU:C:2015:217, punctul 64 și jurisprudența citată).

50 A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia (C-409/13, EU:C:2015:217, punctul 70). În opinia noastră, această jurisprudență trebuie să se aplice și actelor fără caracter legislativ.

146. Astfel cum arată, în esență, Republica Italiană și Marele Ducat al Luxemburgului, decizia atacată răspunde unei situații noi de urgență, intervenită în lunile iulie și august 2015. Nu era necesar ca adoptarea unui mecanism temporar de transfer a 120 000 de solicitanți de protecție internațională în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE să fi fost vizată în prealabil în mod precis de concluziile Consiliului European. Pe lângă faptul că din modul de redactare a acestei dispoziții nu rezultă o astfel de cerință, aceasta ar avea ca efect anularea capacității de reacție de care trebuie să dea dovadă Uniunea atunci când statele membre se confruntă cu o situație de urgență.

147. Pe de altă parte, nu trebuie să se atribuie concluziilor Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015 efecte care să depășească adoptarea măsurii având în mod precis ca obiect să dea curs respectivelor concluzii, și anume Decizia 2015/1523, care privește transferul voluntar a 40 000 de persoane.

148. În orice caz, chiar dacă s-ar considera că Decizia 2015/1523 nu a epuizat orientările conținute în concluziile Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015, nu identificăm în demersul pe care Comisia și Consiliul l-au efectuat, în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, în vederea adoptării deciziei atacate, nicio contradicție de principiu cu orientările definite de Consiliul European în concluziile sale din 25 și 26 iunie 2015.

149. Astfel, Consiliul European declară la punctul 2 din aceste concluzii că trebuie întreprinse acțiuni „[î]n continuarea Agendei europene privind migrația, prezentată de către Comisie”. Or, această agendă prevede activarea mecanismului de urgență prevăzut la articolul 78 alineatul (3) TFUE. În plus, Consiliul European face apel, la punctul 3 din concluziile menționate, la „eforturi mai ample […] pentru a limita mai eficient fluxurile tot mai mari de migrație ilegală”, în special prin dezvoltarea dimensiunii referitoare la transfer. Comisia și Consiliul s-au înscris, așadar, în direcția de acțiune preconizată de Consiliul European, prin propunerea și, ulterior, prin adoptarea, în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, a deciziei atacate.

150. În sfârșit, în măsura în care fondul contestației formulate de Republica Slovacă și de Ungaria privește faptul că decizia atacată a fost adoptată cu majoritate calificată, trebuie arătat că, întrucât articolul 78 alineatul (3) TFUE permite Consiliului să adopte măsuri hotărând cu majoritate calificată, este exclus, în lipsa unor dispoziții contrare în tratat, ca Consiliul European să modifice această regulă de vot și să impună Consiliului o regulă de vot în unanimitate. Astfel, din jurisprudența Curții reiese că, întrucât normele referitoare la formarea voinței instituțiilor Uniunii sunt stabilite de tratate și nu sunt nici la dispoziția statelor membre, nici a instituțiilor înseși, numai tratatele pot abilita, în cazuri speciale, o instituție să modifice o procedură decizională pe care o stabilesc [51].

151. Din considerațiile anterioare rezultă că primul motiv invocat de Republica Slovacă și al șaptelea motiv invocat de Ungaria trebuie să fie respinse ca nefondate.

51 A se vedea printre altele Hotărârea din 10 septembrie 2015, Parlamentul/Consiliul (C-363/14, EU:C:2015:579, punctul 43 și jurisprudența citată).

2. Cu privire la al treilea aspect al celui de al treilea motiv și la primul aspect al celui de al patrulea motiv invocate de Republica Slovacă, precum și la al cincilea motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură prin nerespectarea de către Consiliu a obligației de consultare a Parlamentului, prevăzută la articolul 78 alineatul (3) TFUE

152. Republica Slovacă și Ungaria arată că, întrucât Consiliul a adus modificări substanțiale propunerii inițiale a Comisiei și a adoptat decizia atacată fără să consulte din nou Parlamentul, Consiliul a săvârșit o încălcare a unor norme fundamentale de procedură impuse de articolul 78 alineatul (3) TFUE, fapt care trebuie să atragă după sine anularea deciziei atacate. Republica Slovacă apreciază că, procedând astfel, Consiliul a încălcat și articolul 10 alineatele (1) și (2) TUE, articolul 13 alineatul (2) TUE, precum și principiile democrației reprezentative, echilibrului instituțional și bunei administrări.

153. În această privință, Republica Slovacă și Ungaria evidențiază următoarele modificări substanțiale.

154. Aceste două state membre arată că, în decizia atacată, Ungaria nu mai figurează printre statele membre beneficiare ale mecanismului de transfer, ci printre statele membre de transfer, ceea ce a condus la eliminarea anexei III la propunerea inițială și la includerea Ungariei în anexele I și II la decizia atacată.

155. Modificarea fundamentală ar ține de faptul că, deși numărul total de 120 000 de persoane a fost menținut, numărul de 54 000 de persoane cuprins în acest număr total, pentru care se prevăzuse inițial transferul din Ungaria, a fost transformat într-o „rezervă” care nu fusese avută în vedere în propunerea inițială a Comisiei. În consecință, structura și mai multe elemente esențiale ale acestei propuneri ar fi fost modificate în profunzime, precum titlul și domeniul de aplicare *ratione personae* ale propunerii, lista statelor membre beneficiare și a statelor membre de transfer, precum și numărul de persoane care trebuie transferate în fiecare stat membru. Acest fapt ar fi condus la modificări introduse în articolele 1 și 3, precum și în articolul 4 alineatul (1) litera (c) din decizia atacată.

156. Republica Slovacă evidențiază și alte modificări ale propunerii inițiale a Comisiei. Astfel, acest stat membru arată că, spre deosebire de ce se prevedea în această propunere, decizia atacată prevede la articolul 4 alineatul (3) că alte state membre pot beneficia de mecanismul de transfer dacă îndeplinesc condițiile prevăzute de această dispoziție. Pe de altă parte, articolul 13 alineatul (3) din decizia atacată ar prevedea că aceasta se aplică în mod retroactiv solicitanților sosiți începând cu 24 martie 2015, adică în perioada de 6 luni de dinaintea adoptării acestei decizii, în timp ce în propunerea inițială Comisia limitase această retroactivitate la o lună.

157. De asemenea, articolul 4 alineatele (5) și (6) din decizia atacată ar conține modificări substanțiale în raport cu propunerea inițială a Comisiei în ceea ce privește sistemul de suspendare temporară a participării unui stat membru la procesul de transfer. Astfel, Republica Slovacă arată că decizia atacată prevede că competența de a decide cu privire la o astfel de suspendare revine Consiliului, în timp ce Comisia propusese ca această competență să îi fie încredințată ei. Decizia atacată ar conține de asemenea o limitare a suspendării la 30 % din numărul de solicitanți alocat statului membru în cauză, în timp ce propunerea inițială a Comisiei nu conținea o astfel de limitare. În plus, în timp ce propunerea inițială a Comisiei prevedea obligația statului membru scutit de a plăti o compensație financiară, o astfel de obligație nu ar figura în textul deciziei atacate.

158. În sfârșit, Republica Slovacă arată că, în timp ce considerentul (25) al propunerii inițiale a Comisiei descria cheia de repartizare conform căreia se calculaseră cifrele referitoare la persoanele care trebuiau să fie transferate în fiecare stat membru, decizia atacată nu menționează o astfel de cheie, astfel încât această decizie nu permite cunoașterea criteriilor pe baza cărora s-au stabilit alocările către fiecare stat membru.

159. Reclamantele reproșează Consiliului că nu a consultat din nou Parlamentul înainte să aducă aceste modificări fundamentale propunerii inițiale a Comisiei, cu toate că, în rezoluția din 17 septembrie 2015, Parlamentul solicitase Consiliului să îl consulte din nou în cazul în care intenționa să modifice în mod substanțial propunerea Comisiei.

160. Deși președinția Uniunii a informat în mod regulat Parlamentul, în special Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne a Parlamentului (denumită în continuare „Comisia LIBE”), cu privire la evoluția dosarului Consiliului, aceasta nu ar putea înlocui o rezoluție formală a Parlamentului adoptată în plen.

161. Ungaria menționează două scrisori adresate președintelui Parlamentului de către președintele Comisiei pentru afaceri juridice a Parlamentului, în cadrul cărora se arată, printre altele, că și această comisie ar fi ajuns la concluzia potrivit căreia Consiliul modificase în mod substanțial propunerea inițială a Comisiei prin retragerea Ungariei din rândul statelor membre beneficiare și că, prin urmare, Parlamentul ar fi trebuit să fie consultat din nou. Cu toate acestea, comisia menționată ar fi recomandat Parlamentului, din rațiuni politice, să nu intervină în prezentele cauze aflate pe rolul Curții.

162. Consiliul a contestat utilizarea acestor două scrisori în cadrul prezentelor proceduri și, în special, a solicitat Curții să dispună o măsură de cercetare judecătorească pentru a le verifica autenticitatea. În opinia noastră, aceste două scrisori nu trebuie să fie luate în considerare de Curte, acesteia revenindu-i în ultimă instanță și indiferent de conținutul scrisorilor menționate competența de a stabili dacă Consiliul și-a îndeplinit obligația de a consulta Parlamentul în conformitate cu prevederile articolului 78 alineatul (3) TFUE.

163. Potrivit Curții, „consultarea corespunzătoare a Parlamentului în cazurile prevăzute de tratat constituie o normă fundamentală de procedură a cărei nerespectare determină nulitatea actului vizat” [52]. Subliniem de asemenea că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, „obligația de a consulta Parlamentul […], în cazurile prevăzute de tratat, presupune ca acesta să fie consultat din nou de fiecare dată când textul adoptat în final, în ansamblu, se îndepărtează în esența sa de la textul cu privire la care Parlamentul a fost deja consultat, în măsura în care modificările nu corespund în esență unei poziții exprimate de Parlament” [53].

164. Prin urmare, trebuie să se examineze dacă modificările menționate de reclamante privesc esența textului luat în considerare în ansamblu.

165. În această privință, trebuie să se constate că propunerea inițială a Comisiei, precum și propunerea modificată au prevăzut, în vederea gestionării unei situații de urgență caracterizate de un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe, un mecanism temporar de transfer a 120 000 de persoane, dispunând în mod obligatoriu repartizarea acestor persoane între statele membre într-o perioadă determinată. Retragerea Ungariei din rândul statelor membre beneficiare ale acestui mecanism constituie, desigur, o modificare juridică, dar nu aduce atingere caracteristicilor fundamentale ale mecanismului menționat.

166. În urma acestei retrageri, au fost necesare mai multe ajustări ale propunerii inițiale a Comisiei, în special în ceea ce privește rezerva de 54 000 de persoane. Totuși, aceste adaptări nu afectează economia fundamentală a deciziei atacate. Pe de altă parte, celelalte modificări evidențiate de Republica Slovacă nu ni se par a fi de natură să afecteze nucleul dur al propunerii inițiale, astfel cum am subliniat anterior.

52 A se vedea în special Hotărârea din 10 iunie 1997, Parlamentul/Consiliul (C-392/95, EU:C:1997:289, punctul 14 și jurisprudența citată).

53 A se vedea în special Hotărârea din 10 iunie 1997, Parlamentul/Consiliul (C-392/95, EU:C:1997:289, punctul 15 și jurisprudența citată).

167. Prin urmare, în total, diversele modificări aduse de Comisie propunerii sale nu au afectat, în opinia noastră, esența deciziei atacate, luată în considerare în ansamblu, și, prin urmare, nu au necesitat o nouă consultare a Parlamentului.

168. Adăugăm că este permis să se pună în discuție necesitatea unei noi consultări a Parlamentului în cazul în care principala modificare adusă de Consiliu propunerii inițiale a Comisiei nu rezultă dintr-o alegere efectuată liber de acesta, ci se rezumă la a lua act de o împrejurare nouă independentă de voința sa și, mai mult, de care este obligat să țină seama.

169. În speță, trebuie subliniat că Consiliul nu era în măsură să oblige Ungaria să rămână beneficiară a mecanismului temporar de transfer, astfel cum se prevăzuse în propunerea inițială a Comisiei. În consecință, Consiliul nu putea decât să ia act de voința exprimată de acest stat membru de a nu figura printre statele membre în beneficiul cărora trebuia aplicat acest mecanism.

170. În plus, cu excepția cazului în care se consideră că este vorba despre o consultare pur formală, rațiunea de a fi a consultării Parlamentului este aceea de a se ajunge, după caz, la modificări aduse de către Consiliu textului prezentat, modificări conforme cu poziția Parlamentului. Or, în speță, Consiliul nu avea altă opțiune decât să ia act de retragerea Ungariei și să adapteze decizia la această împrejurare independentă de voința sa.

171. Pe scurt, apreciem că, pentru a stabili dacă Parlamentul trebuia sau nu trebuia să fie consultat din nou, nu poate fi considerat element esențial al unei reglementări un element asupra căruia Consiliul nu are niciun control. În speță, nu este vorba despre rezultatul unui compromis politic, ci de refuzul exprimat de un stat membru de a beneficia de o măsură provizorie adoptată în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE. În timp ce Consiliul poate obliga statele membre, pe baza acestei dispoziții coroborate cu articolul 80 TFUE, să dea dovadă de solidaritate și să își asume partea de responsabilitate care le revine pentru a reuși să gestioneze o situație de urgență, acesta nu poate, în opinia noastră, să oblige un stat membru să beneficieze de această solidaritate.

172. În orice caz, chiar presupunând că se poate considera că textul adoptat în final, în ansamblu, se îndepărtează în esența sa de textul pe baza căruia Parlamentul a adoptat rezoluția legislativă din 17 septembrie 2015, apreciem că, ținând seama de contextul urgenței care caracterizează adoptarea unei măsuri în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, precum decizia atacată, Parlamentul a fost consultat în mod corespunzător de-a lungul întregii proceduri, atât în ceea ce privește versiunea inițială a propunerii Comisiei, cât și în ceea ce privește modificările aduse acesteia.

173. Din observațiile prezentate Curții, în special de Consiliu și de Marele Ducat al Luxemburgului, reiese că Parlamentul a fost informat de Consiliu, în cadrul multiplelor comunicări formale și informale, cu privire la cvasitotalitatea modificărilor aduse textului inițial și că Parlamentul nu s-a declarat împotriva acestora.

174. Mai precis, Consiliul afirmă, fără ca informația să fie dezmințită, că la 14 septembrie 2015, ora 12.00, a decis să consulte Parlamentul cu privire la propunerea Comisiei. În aceeași zi, secretarul general al Consiliului a transmis președintelui Parlamentului o scrisoare de consultare formală prin care Consiliul s-a angajat să mențină Parlamentul pe deplin informat în legătură cu evoluția dosarului aflat la Consiliu. La 16 septembrie 2015, Jean Asselborn, ministrul luxemburghez al imigrației și azilului, președinte al Consiliului, a asistat la sesiunea plenară extraordinară a Parlamentului. În cadrul intervențiilor sale, domnul Asselborn a prezentat rezultatele reuniunii Consiliului „Justiție și Afaceri Interne” din 14 septembrie 2015. Cu această ocazie, el a anunțat că Ungaria își manifestase refuzul de a fi considerată stat membru de primă linie și de a beneficia de mecanismul de solidaritate, precum și că se va menține, în ciuda acestei retrageri a Ungariei, numărul de 120 000 de persoane care trebuie transferate.

175. Astfel cum arată în mod întemeiat Marele Ducat al Luxemburgului, Parlamentului i s-a dat, prin urmare, posibilitatea să țină seama de această împrejurare în vederea adoptării rezoluției sale legislative din 17 septembrie 2015. Prin urmare, acesta a putut să ia act, în etapa consultării sale formale, de retragerea Ungariei din rândul beneficiarilor mecanismului temporar de transfer a 120 000 de persoane. Dacă i s-ar fi părut că această împrejurare nouă se opune adoptării deciziei atacate, Parlamentul ar fi avut astfel posibilitatea să își exprime opinia în această privință.

176. În opinia noastră, nu este determinant faptul că rezoluția legislativă a Parlamentului din 17 septembrie 2015 nu reflectă această retragere a Ungariei și că nicio altă rezoluție nu oficializează consultarea Parlamentului în legătură cu modificările aduse propunerii Comisiei în urma retragerii menționate.

177. Considerăm că particularitățile temeiului juridic constituit de articolul 78 alineatul (3) TFUE susțin o relativă flexibilitate în ceea ce privește verificarea aspectului dacă Parlamentul a fost consultat în mod corespunzător din nou în urma retragerii Ungariei și a modificărilor aduse textului inițial drept consecință a acestei retrageri.

178. În plus, observăm că acest context de urgență a fost luat în considerare pe deplin de Parlament în cadrul consultării sale. Astfel, rezoluția legislativă a Parlamentului din 17 septembrie 2015 a fost adoptată prin procedura de urgență prevăzută la articolul 154 din Regulamentul de procedură al acestei instituții. Menționăm de asemenea că Parlamentul a subliniat în aceeași rezoluție „situația excepțională de urgență și necesitatea de a răspunde acestei situații fără întârziere”.

179. Desigur, în cadrul rezoluției menționate, Parlamentul „solicită Consiliului să îl consulte din nou în cazul în care intenționează să modifice în mod substanțial propunerea Comisiei”. Cu toate acestea, având în vedere caracterul excepțional al situației de urgență și imperativul de celeritate în adoptarea unui răspuns la criza migrației evidențiat chiar de Parlament, considerăm că nu este necesar să se solicite efectuarea unei noi consultări într-un cadru formal și procedural precis.

180. Consiliul face de altfel precizări cu privire la maniera în care Parlamentul a fost informat în mod regulat în perioada cuprinsă între 17 septembrie 2015, data rezoluției sale legislative, și 22 septembrie 2015, data adoptării deciziei atacate.

181. Astfel, în cadrul contactelor informale anunțate în scrisoarea de consultare, președinția Consiliului a pregătit pentru Parlament o versiune consolidată a textului propunerii, care includea toate modificările aduse de Consiliu până la 21 septembrie 2015, ora 22.00 inclusiv. Acest text a fost transmis Parlamentului la 22 septembrie 2015, ora 9.00. În aceeași zi, Comisia LIBE – în privința căreia nu se contestă că este comisia parlamentară competentă în materie de azil – a organizat o reuniune cu ocazia căreia președinția Consiliului a prezentat textul modificat al propunerii Comisiei. În această privință, președinția Consiliului a fost în măsură să integreze în prezentarea sa ultimele modificări aduse textului în cadrul reuniunii extraordinare a Comitetului Reprezentanților Permanenți (Coreper) care avusese loc în dimineața respectivă. Parlamentul a fost informat de asemenea cu privire la ordinea de zi a reuniunii Consiliului, prevăzută a avea loc în aceeași zi, la ora 14.30, precum și cu privire la intențiile președinției și la evoluția previzibilă a dosarului în cadrul acestei reuniuni a Consiliului. În continuare, în anticiparea reuniunii extraordinare a Consiliului, Comisia LIBE a organizat o dezbatere pe marginea textului astfel modificat.

182. Din aceste elemente rezultă că Consiliul a implicat îndeaproape Parlamentul în elaborarea deciziei atacate. Având în vedere contextul urgenței, recunoscut și luat în considerare chiar de Parlament, și flexibilitatea necesară care trebuie să ghideze desfășurarea procedurii într-un astfel de context, trebuie să se admită că Parlamentul a fost consultat în mod corespunzător, în conformitate cu prevederile articolului 78 alineatul (3) TFUE.

183. Prin urmare, propunem Curții să respingă ca nefondate al treilea aspect al celui de al treilea motiv și primul aspect al celui de al patrulea motiv invocate de Republica Slovacă, precum și al cincilea motiv invocat de Ungaria.

3. Cu privire la al doilea aspect al celui de al patrulea motiv invocat de Republica Slovacă și la al treilea motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură prin faptul că Consiliul nu a hotărât în unanimitate, contrar prevederilor articolului 293 alineatul (1) TFUE

184. Republica Slovacă și Ungaria susțin că Consiliul, prin adoptarea deciziei atacate, a încălcat norma fundamentală de procedură prevăzută la articolul 293 alineatul (1) TFUE prin faptul că a modificat propunerea Comisiei fără a respecta cerința de unanimitate impusă de această dispoziție. Republica Slovacă consideră că, acționând în acest fel, Consiliul a încălcat de asemenea articolul 13 alineatul (2) TUE și principiile echilibrului instituțional și bunei administrări.

185. Potrivit reclamantelor, cerința de unanimitate prevăzută la articolul 293 alineatul (1) TFUE se aplică oricărei modificări a propunerii Comisiei, inclusiv în cazul unor modificări minore și indiferent de aspectul dacă Comisia a acceptat în mod explicit sau implicit modificările aduse propunerii sale cu ocazia discuțiilor din cadrul Consiliului.

186. Reclamantele au arătat de asemenea că niciun element nu arată că, în cursul procedurii de adoptare a deciziei atacate, Comisia ar fi retras propunerea și ar fi prezentat o nouă propunere redactată în termeni identici cu cei din textul care a devenit ulterior decizia atacată. Dimpotrivă, din procesul-verbal al reuniunii Consiliului din 22 septembrie 2015 ar reieși că Comisia nu a prezentat o nouă propunere și nu a făcut o declarație prealabilă cu privire la proiectul modificat, astfel cum a fost adoptat acesta în final de Consiliu. Or, pentru a se putea considera că Comisia și-a modificat propunerea în sensul articolului 293 alineatul (2) TFUE, aceasta ar trebuie să fie de acord în mod activ și explicit cu modificările în cauză. În plus, prezenta cauză ar fi diferită de cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul [54].

187. În sfârșit, reclamantele contestă că cei doi membri ai Comisiei care au fost prezenți la diversele reuniuni ale Consiliului erau mandatați în mod corespunzător de colegiul comisarilor să aprobe textul astfel cum a fost adoptat în final de Consiliu.

188. Nu împărtășim poziția susținută de reclamante.

189. Astfel cum am arătat anterior, Tratatul FUE conferă Comisiei o putere de inițiativă legislativă. Articolul 293 alineatul (1) TFUE permite să se garanteze această putere în măsura în care prevede că, în cazul în care, în temeiul tratatelor, Consiliul hotărăște la propunerea Comisiei, acesta poate modifica propunerea numai hotărând în unanimitate, cu excepția cazurilor prevăzute de dispozițiile Tratatului FUE care sunt menționate la acest articol [55].

190. Pe de altă parte, articolul 293 alineatul (2) TFUE precizează că „[a]tât timp cât Consiliul nu a luat o hotărâre, Comisia își poate modifica propunerea pe tot parcursul procedurilor care duc la adoptarea unui act al Uniunii”.

191. În contextul procedurii care a condus la adoptarea deciziei atacate, apreciem că nu s-a adus atingere puterii de inițiativă a Comisiei, pe care articolul 293 TFUE are ca obiect să o protejeze. Observăm de altfel că însăși Comisia afirmă în cadrul prezentei proceduri că prerogativele sale instituționale au fost respectate.

54 C-280/93, EU:C:1994:367.

55 A se vedea Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia (C-409/13, EU:C:2015:217, punctele 71 și 72).

192. Din explicațiile furnizate Curții de către Comisie reiese că aceasta din urmă și-a stabilit ca obiectiv prioritar, cu ocazia reuniunii sale din 16 septembrie 2015, să asigure adoptarea de către Consiliu, în cadrul reuniunii din 22 septembrie 2015, a unei decizii cu caracter obligatoriu, aplicabilă fără întârziere în ceea ce privește transferul a 120 000 de persoane având în mod clar nevoie de protecție internațională. În vederea atingerii acestui obiectiv prioritar, domnilor Frans Timmermans, prim-vicepreședinte al Comisiei, și Dimitris Avramopoulos, comisar pentru migrație, afaceri interne și cetățenie, li s-a acordat, conform indicațiilor furnizate de Comisie, marja de manevră necesară în ceea ce privește celelalte aspecte ale propunerii.

193. Astfel cum precizează Comisia, articolul 13 din Regulamentul său de procedură îi permite să „[însărcineze] unul sau mai mulți dintre membrii săi, cu acordul președintelui, să adopte textul definitiv al unui act sau al unei propuneri ce trebuie înaintată celorlalte instituții, al cărui conținut îl definește în cursul deliberărilor sale”. Precizăm că reclamantele nu prezintă niciun început de probă care să le susțină afirmațiile potrivit cărora cei doi membri ai Comisiei nu ar fi fost abilitați în mod corespunzător de colegiul comisarilor să aprobe, în numele Comisiei, modificările aduse propunerii inițiale. În aceste condiții și ținând seama de explicațiile oferite de Comisie, trebuie să se presupună, în opinia noastră, că prim-vicepreședintele Comisiei și comisarul competent în domeniul azilului și migrației erau abilitați în mod corespunzător de colegiul comisarilor să participe pe deplin, în numele Comisiei, la procedura care a condus la adoptarea deciziei atacate.

194. Puterea de inițiativă a Comisiei a fost păstrată în cadrul procedurii care a condus la adoptarea deciziei atacate, în măsura în care este necesar să se considere că Comisia, în conformitate cu posibilitatea deschisă de articolul 293 alineatul (2) TFUE, și-a modificat propunerea.

195. În această privință, trebuie subliniat că Curtea nu acordă importanță formei pe care o poate lua propunerea modificată. Potrivit Curții, „[a]stfel de propuneri modificate fac parte din procesul legislativ [al Uniunii] care se caracterizează printr-o anumită flexibilitate, necesară pentru atingerea unei convergențe de opinii între instituții” [56].

196. Necesitatea de a admite o oarecare flexibilitate a procesului decizional pentru a facilita obținerea compromisului politic este cu atât mai pregnantă într-un context de urgență precum cel care caracterizează punerea în aplicare a articolului 78 alineatul (3) TFUE.

197. Rezultă de aici că, pentru a se asigura că puterea de inițiativă a Comisiei a fost respectată, este important să se verifice dacă aceasta și-a dat sau nu și-a dat acordul pentru modificările aduse propunerii sale. Astfel cum arată în mod întemeiat Consiliul, din interpretarea coroborată a dispozițiilor articolului 293 alineatele (1) și (2) TFUE rezultă că cerința votului în unanimitate al Consiliului nu se aplică decât în situația în care Comisia se opune unei modificări a propunerii sale.

198. Or, reiese din dosar că prim-vicepreședintele Comisiei și comisarul competent în domeniul azilului și migrației au participat în mod activ și continuu la căutarea unui compromis politic în cadrul Consiliului. În acest scop, acești doi membri ai Comisiei au acceptat modificările aduse de Consiliu propunerii inițiale. Astfel, la momentul hotărârii, Consiliul era sesizat cu o propunere a Comisiei modificată în conformitate cu compromisul politic acceptat de doi membri ai Comisiei, mandatați în mod corespunzător în acest scop de aceasta din urmă, în conformitate cu prevederile articolului 293 alineatul (2) TFUE [57].

199. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să respingă ca nefondate al doilea aspect al celui de al patrulea motiv invocat de Republica Slovacă și al treilea motiv invocat de Ungaria.

56 A se vedea în special Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul (C-280/93, EU:C:1994:367, punctul 36 și jurisprudența citată).

57 A se vedea în același sens Hotărârea din 11 septembrie 2003, Austria/Consiliul (C-445/00, EU:C:2003:445, punctele 16 și 17, precum și punctele 44-47).

4. Cu privire la al doilea aspect al celui de al treilea motiv invocat de Republica Slovacă și la al patrulea motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură prin faptul că nu s-a respectat dreptul parlamentelor naționale de a emite un aviz în conformitate cu Protocolul (nr. 1) și cu Protocolul (nr. 2)

200. Republica Slovacă, în subsidiar, și Ungaria arată că, în cursul adoptării deciziei atacate, nu a fost respectat dreptul parlamentelor naționale de a emite un aviz privind orice proiect de act legislativ, astfel cum este prevăzut de Protocolul (nr. 1) și de Protocolul (nr. 2).

201. Din moment ce, potrivit reclamantelor, decizia atacată ar constitui, prin conținutul său, un act legislativ, întrucât ar modifica anumite acte legislative ale Uniunii, această decizie ar fi trebuit să fie adoptată prin procedură legislativă, astfel încât trebuia respectat dreptul parlamentelor naționale de a emite un aviz cu privire la propunerea acestui act. Prin urmare, transmiterea proiectului către parlamentele naționale în scopul simplei informări, astfel cum a fost efectuată la 13 septembrie 2015, nu era suficientă. În orice caz, proiectul fiind adoptat de Consiliu, în versiune modificată, la 22 septembrie 2015, nu s-ar fi respectat termenul de opt săptămâni de care dispun parlamentele naționale pentru a emite un aviz în temeiul articolului 4 din Protocolul (nr. 1) și al articolului 6 din Protocolul (nr. 2).

202. În plus, excepția pentru cazuri de urgență prevăzută la articolul 4 din Protocolul (nr. 1), care permite scurtarea acestui termen de opt săptămâni, nu ar fi aplicabilă, întrucât niciun document provenit de la Consiliu nu ar menționa necesitatea ca parlamentele naționale, dată fiind urgența dosarului, să emită avizul lor cu privire la proiect într-un termen mai scurt.

203. Asemenea Consiliului, considerăm că, în măsura în care, astfel cum am demonstrat anterior, decizia atacată constituie un act fără caracter legislativ, această decizie nu era supusă cerințelor privind participarea parlamentelor naționale care sunt asociate adoptării unui act legislativ, astfel cum sunt prevăzute de Protocoalele (nr. 1) și (nr. 2).

204. Prin urmare, al doilea aspect al celui de al treilea motiv invocat de Republica Slovacă și al patrulea motiv invocat de Ungaria trebuie să fie respinse ca nefondate.

5. Cu privire la primul aspect al celui de al treilea motiv invocat de Republica Slovacă, întemeiat pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură prin faptul că Consiliul nu a respectat cerința privind caracterul public al dezbaterilor și votul în cadrul său

205. Republica Slovacă susține, în subsidiar, că, în cazul în care Curtea ar trebui să statueze că decizia atacată a fost adoptată prin procedură legislativă și constituie, astfel, un act legislativ, ar rezulta că Consiliul a încălcat o normă fundamentală de procedură adoptând cu ușile închise decizia atacată în cadrul exercitării activităților sale fără caracter legislativ, în măsura în care articolul 16 alineatul (8) TUE și articolul 15 alineatul (2) TFUE prevăd că reuniunile Consiliului sunt publice în cazul deliberării și al votului privind un proiect de act legislativ.

206. Apreciem, asemenea Consiliului, că, întrucât, astfel cum am demonstrat anterior, decizia atacată constituie un act fără caracter legislativ, această decizie nu este supusă condițiilor aferente adoptării unui act legislativ, precum cerința privind caracterul public al deliberărilor și al votului Consiliului.

207. În consecință, primul aspect al celui de al treilea motiv invocat de Republica Slovacă trebuie să fie respins ca nefondat.

6. Cu privire la al șaselea motiv invocat de Ungaria, întemeiat pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură prin faptul că, în cursul adoptării deciziei atacate, Consiliul nu a respectat normele în materie de regim lingvistic ale dreptului Uniunii

208. Ungaria arată că Consiliul a încălcat o normă fundamentală de procedură prin faptul că a adoptat decizia atacată în condițiile în care textul acesteia supus votului nu era disponibil în toate limbile oficiale ale Uniunii.

209. Mai exact, Consiliul nu ar fi respectat regimul lingvistic al dreptului Uniunii și, în special, articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul său de procedură[58], întrucât textele care reiau modificările aduse succesiv propunerii inițiale a Comisiei, printre care se numără și textul deciziei atacate, astfel cum a fost adoptat în final de Consiliu, au fost distribuite delegațiilor statelor membre doar în limba engleză.

210. Republica Slovacă a prezentat același motiv în etapa memoriului său în replică. În opinia noastră, în cadrul acțiunii introduse de acest stat membru, motivul menționat trebuie să fie considerat tardiv și, prin urmare, inadmisibil.

211. Articolul 14 din Regulamentul de procedură al Consiliului, intitulat „Deliberările și deciziile pe baza documentelor și proiectelor elaborate în limbile prevăzute de regimul lingvistic în vigoare”, prevede:

„(1) Cu excepția cazurilor în care Consiliul hotărăște în unanimitate contrariul din motive de urgență, Consiliul deliberează și ia decizii numai pe baza unor documente și proiecte întocmite în limbile prevăzute de regimul lingvistic în vigoare.

(2) Orice membru al Consiliului poate să se opună dezbaterii dacă textele eventualelor modificări propuse nu sunt elaborate în limbile prevăzute la alineatul (1) pe care acesta le specifică.”

212. Consiliul susține că această dispoziție din Regulamentul său de procedură trebuie să fie interpretată în sensul că, în timp ce alineatul (1) impune ca documentele și proiectele care constituie „baza” deliberărilor Consiliului, în speță propunerea inițială a Comisiei, să fie puse la dispoziția statelor membre în toate limbile oficiale ale Uniunii, alineatul (2) din dispoziția menționată prevede un regim simplificat pentru modificări, care nu trebuie să fie disponibile în toate limbile oficiale ale Uniunii. Numai în cazul opunerii unui stat membru ar trebui ca versiunea lingvistică indicată de acest stat membru să fie prezentată de asemenea Consiliului înainte ca acesta să poată continua deliberarea.

213. Apreciem că această explicație oferită de Consiliu pentru modul în care ar trebui interpretat articolul 14 din Regulamentul său de procedură[59] este convingătoare, întrucât reprezintă o abordare echilibrată și flexibilă care permite asigurarea eficienței lucrărilor Consiliului, în special în contextul de urgență care caracterizează măsurile provizorii adoptate în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE. În plus, explicația menționată coincide cu desfășurarea procedurii care a condus la adoptarea deciziei atacate.

58 Decizia 2009/937/UE a Consiliului din 1 decembrie 2009 de adoptare a regulamentului său de procedură (JO 2009, L 325, p. 35).

59 Trebuie subliniat că această explicație oferită de Consiliu în cadrul prezentei proceduri este coerentă cu observațiile făcute de această instituție cu privire la Regulamentul său de procedură: „Mai concret, articolul 14 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului permite oricărui membru al Consiliului să se opună dezbaterii în cazul în care textul eventualelor modificări propuse nu este redactat în toate limbile oficiale” (a se vedea observațiile privind Regulamentul de procedură al Consiliului, p. 51).

214. În speță, astfel cum precizează Consiliul, fără a fi contrazis, Comisia a pus propunerea de decizie la dispoziția tuturor delegațiilor statelor membre în toate limbile oficiale ale Uniunii. Pe de altă parte, Consiliul arată, fără ca afirmațiile sale să fie contestate de reclamante, că toate modificările solicitate oral de diversele state membre, reluate în documentele de lucru redactate în limba engleză și distribuite delegațiilor, au fost citite de președintele Consiliului, fiind interpretate simultan în toate limbile oficiale ale Uniunii. Potrivit Consiliului, niciun stat membru nu a formulat obiecții în temeiul articolului 14 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului.

215. În sfârșit, în orice caz, după cum arată în mod întemeiat Consiliul, reiese din jurisprudența Curții că, presupunând că Consiliul ar fi încălcat articolul 14 din Regulamentul său de procedură prin adoptarea deciziei atacate, o astfel de încălcare a normelor de procedură nu poate atrage după sine anularea actului adoptat în final decât dacă procedura ar fi putut să conducă la un rezultat diferit în lipsa acestei încălcări [60]. Or, Ungaria nu a prezentat niciun element care să fie de natură a demonstra că procedura ar fi putut să conducă la un rezultat diferit dacă modificările aduse propunerii inițiale a Comisiei ar fi fost redactate în toate limbile oficiale ale Uniunii.

216. În consecință, al șaselea motiv invocat de Ungaria trebuie respins ca nefondat.

217. Astfel, din considerațiile pe care le-am prezentat în cadrul analizei motivelor invocate de Republica Slovacă și de Ungaria referitoare la legalitatea procedurii de adoptare a deciziei atacate și întemeiate pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură reiese că toate acestea trebuie să fie respinse ca nefondate.

D. Cu privire la motivele de fond

1. Cu privire la al șaselea motiv invocat de Republica Slovacă, precum și la al nouălea și la al zecelea motiv invocate de Ungaria, întemeiate pe încălcarea principiului proporționalității

218. Atât Ungaria, cât și Republica Slovacă susțin, prin argumente care diferă în anumite privințe, că decizia atacată încalcă principiul proporționalității.

219. Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor Uniunii să fie de natură să atingă obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate [61].

220. În ceea ce privește controlul jurisdicțional al respectării acestui principiu, rezultă din jurisprudența Curții că trebuie să se recunoască în favoarea instituțiilor Uniunii o largă putere de apreciere în domeniile care implică din partea lor alegeri de natură politică și în care trebuie să efectueze aprecieri complexe. În aceste situații, numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în unul dintre aceste domenii în raport cu obiectivul pe care instituțiile competente urmăresc să îl atingă poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri [62].

60 A se vedea în special Hotărârea din 25 octombrie 2005, Germania și Danemarca/Comisia (C-465/02 și C-466/02, EU:C:2005:636, punctul 37).

61 A se vedea în special Hotărârea din 4 mai 2016, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-358/14, EU:C:2016:323, punctul 78 și jurisprudența citată).

62 A se vedea în special în acest sens Hotărârea din 4 mai 2016, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-358/14, EU:C:2016:323, punctul 79 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 9 iunie 2016, Pesce și alții (C-78/16 și C-79/16, EU:C:2016:428, punctul 49 și jurisprudența citată).

221. Nu există nicio îndoială, în opinia noastră, că această jurisprudență este aplicabilă în speță, în măsura în care decizia atacată reflectă alegerile politice efectuate de Consiliu pentru a gestiona o situație de urgență și că răspunsul oferit astfel de Consiliu fenomenului de aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe pe teritoriul Uniunii este rezultatul unor aprecieri complexe în a căror elaborare Curtea nu se poate substitui Consiliului.

222. Reamintim că obiectivul urmărit de decizia atacată este, conform articolului 1 alineatul (1) coroborat cu considerentele (12) și (26) ale acestei decizii, ajutarea Republicii Italiene și a Republicii Elene să gestioneze mai bine o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe pe teritoriul lor prin adoptarea de măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale destinate să reducă presiunea considerabilă cu care se confruntă sistemele de azil ale acestor două state membre.

223. Doar constatarea că decizia atacată este vădit incapabilă să atingă obiectivul pe care îl urmărește sau că depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv ar fi de natură să conducă la anularea acestei decizii.

224. Trebuie examinat în prezent conținutul motivelor invocate de Republica Slovacă și de Ungaria pentru a pune în discuție proporționalitatea deciziei atacate.

a) Cu privire la capacitatea deciziei atacate de a atinge obiectivul pe care îl urmărește

225. Republica Slovacă, susținută de Republica Polonă, arată că decizia atacată nu are capacitatea să realizeze obiectivul pe care îl urmărește, întrucât presiunea exercitată asupra sistemelor de azil italian și elen ar fi consecința unor deficiențe structurale grave cu care se confruntă acestea din urmă în ceea ce privește capacitatea insuficientă de primire și de procesare a cererilor de protecție internațională. Mecanismul temporar de transfer prevăzut de decizia atacată nu ar fi de natură să remedieze astfel de deficiențe structurale.

226. Nu suntem de acord cu aceste argumente.

227. Considerăm că decizia atacată, prin faptul că scoate prelucrarea a numeroase cereri de protecție internațională de sub competența Republicii Italiene și a Republicii Elene, contribuie în mod automat la reducerea presiunii considerabile exercitate asupra sistemelor de azil din aceste două state membre în urma crizei migrației din vara anului 2015. Împrejurarea că obiectul principal al deciziei atacate nu este acela de a remedia deficiențele structurale ale acestor sisteme de azil nu este de natură să infirme această constatare.

228. De altfel, trebuie subliniat că decizia atacată nu manifestă nicidecum dezinteres față de necesitatea de a se ameliora funcționarea sistemelor de azil ale Republicii Italiene și Republicii Elene.

229. Astfel, decizia atacată prevede la articolul 8 alineatul (1) că, „[ț]inând cont de obligațiile prevăzute la articolul 8 alineatul (1) din Decizia […] 2015/1523, [Republica Italiană] și [Republica Elenă] notifică Consiliului și Comisiei, până la 26 octombrie 2015, o foaie de parcurs actualizată, ținând seama de necesitatea de a asigura punerea în aplicare corespunzătoare a prezentei decizii”. În conformitate cu prevederile articolului 8 alineatul (1) din Decizia 2015/1523, această foaie de parcurs trebuie să includă „măsuri adecvate în materie de azil, primire inițială și returnare, prin care să se consolideze capacitatea, calitatea și eficiența sistemelor [Republicii Italiene și Republicii Elene] în aceste domenii”. Considerentul (18) al deciziei atacate precizează, în această privință, că Decizia 2015/1523 „stabilește o obligație pentru [Republica Italiană] și [Republica Elenă] de a oferi soluții structurale pentru a aborda presiunea excepțională exercitată asupra sistemelor lor de azil și migrație, prin instituirea unui cadru strategic solid pentru a răspunde situației de criză și intensificarea procesului de reformă în curs în domeniile menționate”. Întrucât impune o actualizare a foilor de parcurs stabilite de Republica Italiană

și de Republica Elenă în aplicarea Deciziei 2015/1523, decizia atacată se înscrie în continuarea acestei din urmă decizii. Scopul urmărit aici este de a obliga aceste două state membre să își organizeze sistemele de azil astfel încât să le permită, după perioada de aplicare a deciziei atacate, să gestioneze mai bine o eventuală creștere a afluxului de migranți pe teritoriul lor.

230. Prin urmare, în aplicarea deciziei atacate, Republica Italiană și Republica Elenă au obligația, pe lângă transferurile care se efectuează de pe teritoriul lor, să corecteze deficiențele structurale ale sistemelor lor de azil. Nerespectarea acestei obligații de către unul dintre aceste două state membre poate, conform articolului 8 alineatul (3) din decizia atacată, să conducă la suspendarea aplicării acestei decizii în privința respectivului stat membru pentru o perioadă de maximum 3 luni, care poate fi prelungită o dată.

231. Pe de altă parte, nu trebuie uitat că decizia atacată nu constituie singura măsură adoptată de Uniune în vederea diminuării presiunii asupra sistemelor de azil italian și elen. Astfel cum a subliniat Marele Ducat al Luxemburgului, această decizie trebuie să fie înțeleasă ca făcând parte dintr-un ansamblu de măsuri, una din cele mai importante în plan operațional fiind, cu siguranță, crearea de „hotspots” [63].

232. În sfârșit, astfel cum am arătat anterior, împărtășim opinia Consiliului potrivit căreia este probabil ca presiunea considerabilă cu care s-au confruntat sistemele de azil italian și elen să fi fost susceptibilă de a perturba grav orice sistem de azil, chiar și unul lipsit de deficiențe structurale. Prin urmare, ni se pare eronat să susținem, asemenea Republicii Slovace, că presiunea exercitată asupra sistemelor de azil ale Republicii Italiene și Republicii Elene este doar consecința deficiențelor structurale ale acestor două sisteme.

233. Având în vedere aceste elemente, apreciem că transferul unui număr mare de persoane care au în mod clar nevoie de protecție internațională, astfel încât să se scutească sistemele de azil italian și elen de prelucrarea cererilor aferente, nu pare, cu atât mai puțin în mod vădit, să constituie o măsură incapabilă să contribuie în mod real și efectiv la obiectivul care constă în reducerea presiunii considerabile exercitate asupra acestor două sisteme de azil.

234. Potrivit Republicii Slovace și Ungariei, incapacitatea deciziei atacate de a atinge obiectivul pe care îl urmărește ar fi confirmată de asemenea de numărul redus de transferuri efectuate în temeiul acestei decizii.

235. Or, astfel cum arată în mod întemeiat Consiliul, proporționalitatea trebuie să fie evaluată în raport cu elementele de care această instituție dispunea la momentul adoptării deciziei atacate.

236. În această privință, trebuie să se amintească jurisprudența Curții potrivit căreia, în cadrul unei acțiuni în anulare, legalitatea unui act trebuie apreciată în funcție de elementele de fapt și de drept existente la data adoptării acestui act și nu poate depinde de considerații retrospective privind gradul său de eficiență [64]. Curtea a precizat de asemenea că, atunci când legiuitorul Uniunii apreciază efectele pentru viitor ale unei reglementări pe care urmează să o adopte, deși aceste efecte nu pot fi prevăzute cu exactitate, aprecierea sa nu poate fi cenzurată decât dacă se dovedește a fi vădit eronată în raport cu elementele de care dispunea la momentul adoptării reglementării în cauză [65].

237. Astfel cum reiese din mai multe considerente ale deciziei atacate, Consiliul s-a bazat pe o analiză detaliată a cauzelor și a efectelor situației de criză care a survenit în vara anului 2015, utilizând datele statistice de care dispunea la momentul adoptării acestei decizii.

63 Obiectivul „hotspots” este în special de a sprijini statele membre aflate în prima linie, precum Republica Italiană și Republica Elenă, să își îndeplinească obligațiile de control, identificare, înregistrare a mărturiilor și prelevare a amprentelor digitale ale persoanelor sosite.

64 A se vedea în special Hotărârea din 17 mai 2001, IECC/Comisia (C-449/98 P, EU:C:2001:275, punctul 87 și jurisprudența citată).

65 A se vedea în special Hotărârea din 9 iunie 2016, Pesce și alții (C-78/16 și C-79/16, EU:C:2016:428, punctul 50 și jurisprudența citată).

238. Astfel cum arată Consiliul, eficiența redusă a măsurilor prevăzute de decizia atacată [66] poate fi explicată printr-un ansamblu de elemente pe care Consiliul nu ar fi putut să le prevadă la momentul adoptării acestei decizii, în special politica „de permitere a trecerii” practicată de mai multe state membre, care a condus la deplasarea dezordonată a unui număr mare de migranți spre alte state membre, lentoarea procedurilor de transfer, incertitudinea creată de numeroasele cazuri de refuz pentru motive de ordine publică invocate de anumite state membre de transfer și cooperarea insuficientă a anumitor state membre în ceea ce privește punerea în aplicare a deciziei atacate.

239. Cu privire la acest ultim punct, adăugăm că argumentele prezentate de reclamante ar echivala, pe scurt, cu o încercare de a profita de neexecutarea de către ele a deciziei atacate. Astfel, precizăm că Republica Slovacă și Ungaria, prin faptul că nu și-au respectat obligațiile de transfer, au contribuit la faptul că obiectivul de 120 000 de transferuri stabilit în decizia atacată este, chiar și în prezent, departe de a fi atins.

240. În această privință, trebuie să se constate că, potrivit cifrelor valabile la 10 aprilie 2017 [67], Ungaria nu a transferat nicio persoană din Italia sau din Grecia. În ceea ce privește Republica Slovacă, aceasta a transferat doar 16 persoane din Grecia și nicio persoană din Italia. Aceste cifre reprezintă 0 %, respectiv 2 % din numărul de transferuri care au fost alocate Ungariei și Republicii Slovace prin decizia atacată. Menționăm, în plus, că nici Republica Slovacă, nici Ungaria nu au solicitat aplicarea, în ceea ce le privește, a mecanismului de suspendare temporară a obligațiilor lor prevăzut la articolul 4 alineatul (5) din decizia atacată.

241. Deși, în opinia noastră, este evident că reclamantele nu pot contesta, în temeiul gradului redus de aplicare a deciziei ori al ineficienței sale în practică, capacitatea deciziei atacate de a atinge obiectivul pe care îl urmărește, există în schimb un element care ni se pare incontestabil, și anume că această decizie nu poate reuși să soluționeze situația de urgență care justifică adoptarea sa decât în măsura în care toate statele membre, în același spirit de solidaritate care constituie rațiunea sa de a fi, se străduiesc să o pună în aplicare.

242. Amintim în această privință că neaplicarea deciziei atacate constituie de asemenea o încălcare a obligației de solidaritate și de distribuire echitabilă a răspunderii exprimată la articolul 80 TFUE. În opinia noastră, nu există nicio îndoială că, în cazul în care ar fi sesizată cu o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în acest sens, Curtea ar avea dreptul să amintească, în mod ferm, statelor membre aflate în culpă obligațiile care le revin, astfel cum a procedat în trecut [68].

66 La data de 10 aprilie 2017, numărul de transferuri din Italia și din Grecia se ridica la 16 340. A se vedea Al unsprezecelea raport al Comisiei din 12 aprilie 2017 privind transferul și relocarea, [COM(2017) 212 final, anexa 3]. Potrivit datelor furnizate de Consiliu în ședința organizată la 10 mai 2017 în fața Curții, numărul de transferuri din Italia și din Grecia se ridica la 18 129 la 8 mai 2017.

67 A se vedea Al unsprezecelea raport al Comisiei privind transferul și relocarea, anexa 3.

68 A se vedea în special Hotărârea din 7 februarie 1973, Comisia/Italia (39/72, EU:C:1973:13), în care Curtea a statuat că, „permițând statelor membre să beneficieze de avantajele Comunității, tratatul le impune totodată obligația de a respecta normele acesteia; actul unui stat de a rupe unilateral, potrivit concepției sale despre interesul său național, echilibrul dintre avantajele și responsabilitățile care decurg din apartenența sa la Comunitate pune în discuție egalitatea dintre statele membre în fața dreptului [Uniunii] și creează discriminări în defavoarea resortisanților lor […]; această neîndeplinire a obligațiilor de solidaritate acceptate de statele membre prin aderarea lor la Comunitate afectează însăși bazele esențiale ale ordinii juridice [a Uniunii]” (punctele 24 și 25). A se vedea de asemenea Hotărârea din 7 februarie 1979, Comisia/Regatul Unit (128/78, EU:C:1979:32, punctul 12).

b) Cu privire la caracterul necesar al deciziei atacate în raport cu obiectivul pe care îl urmărește

1) Argumentele prezentate de Republica Slovacă

243. Republica Slovacă susține că obiectivul urmărit de decizia atacată putea fi realizat în mod la fel de eficient prin măsuri care ar fi putut fi adoptate în cadrul instrumentelor existente și care ar fi mai puțin constrângătoare pentru statele membre în ceea ce privește impactul lor asupra dreptului suveran al fiecărui stat membru de a decide liber cu privire la admisia resortisanților țărilor terțe pe teritoriul lor, precum și asupra dreptului statelor membre, enunțat la articolul 5 din Protocolul (nr. 2), ca obligația financiară și administrativă să fie cât mai redusă posibil.

244. În ceea ce privește, în primul rând, posibilele măsuri mai puțin restrictive, Republica Slovacă menționează mai întâi Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri[69]. Această directivă ar fi destinată să răspundă aceleiași situații de aflux masiv de migranți ca și decizia atacată, prevăzând o protecție temporară, fapt care ar fi indicat de considerentele (8), (9) și (13), precum și de articolul 1 din directiva menționată, fiind în același timp mai puțin restrictivă decât această decizie în mai multe privințe. În plus, articolul 26 din Directiva 2001/55 ar prevedea în mod expres o procedură de transfer al persoanelor care beneficiază de o protecție temporară.

245. Această directivă ar afecta mai puțin interesele statelor membre, întrucât ar prevedea returnarea persoanelor în cauză odată cu încheierea perioadei de protecție temporară. Pe de altă parte, articolul 25 din directiva menționată ar prevedea, într-un spirit de solidaritate, că statele membre comunică, în cifre sau în termeni generali, capacitățile lor de primire și că decid cu privire la numărul de persoane pe care îl primesc, cu respectarea suveranității lor.

246. Republica Polonă, care susține Republica Slovacă în această argumentație, precizează că Directiva 2001/55 se întemeiază pe principiul voluntariatului, astfel încât transferul se efectuează doar cu acordul persoanei transferate și al statului membru de transfer. În plus, statutul de protecție temporară prevăzut de această directivă ar conferi mai puține drepturi decât statutul de protecție internațională pe care urmărește să îl acorde decizia atacată, în special în ceea ce privește perioada de protecție, impunând astfel mult mai puține obligații statului membru de transfer.

247. În continuare, Republica Slovacă susține că Republica Italiană și Republica Elenă ar fi putut să activeze așa-numitul mecanism de „protecție civilă al Uniunii” prevăzut la articolul 8a din Regulamentul (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului din 26 octombrie 2004 de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene[70], care poate să le acorde asistența materială necesară. Republica Slovacă arată de asemenea că Republica Italiană și Republica Elenă ar fi putut solicita agenției Frontex asistență sub forma „intervențiilor rapide”. Republica Slovacă precizează, în această privință, că eficiența protejării frontierelor statelor membre aflate în prima linie și ale căror frontiere constituie frontierele externe ale Uniunii este direct legată de starea sistemelor de azil și de migrație ale statelor membre în cauză.

248. De asemenea, conform articolului 2 alineatul (1) litera (f) și articolului 9 alineatele (1) și (1b) din Regulamentul nr. 2007/2004, pentru a reduce presiunea exercitată asupra sistemele lor de azil, Republica Italiană și Republica Elenă ar fi putut, potrivit Republicii Slovace, să solicite agenției Frontex asistența necesară pentru organizarea unor operațiuni de returnare.

69 JO 2001, L 212, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 179.
70 JO 2004, L 349, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 71.

249. Pe de altă parte, Republica Slovacă arată că nu era necesar să se adopte alte măsuri în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, ținând seama de Decizia 2015/1523, care lasă la latitudinea statelor membre să decidă, în spiritul solidarității, în ce măsură vor participa la angajamentul comun și care ar aduce, prin urmare, atingere într-o mai mică măsură suveranității lor. În plus, întrucât decizia atacată a fost adoptată la doar opt zile după Decizia 2015/1523, era imposibil să se concluzioneze într-un timp atât de scurt că această din urmă decizie era insuficientă. La momentul adoptării deciziei atacate, Consiliul nu ar fi avut niciun motiv să considere că se vor atinge rapid capacitățile de primire prevăzute de Decizia 2015/1523 și că ar fi necesar, prin urmare, să se prevadă capacități suplimentare în cadrul deciziei atacate.

250. În sfârșit, articolul 78 alineatul (3) TFUE permitea de asemenea adoptarea unor măsuri mai puțin restrictive în vederea atingerii obiectivului urmărit, în special acordarea unui ajutor pentru a se facilita returnarea și înregistrarea sau acordarea unui sprijin financiar, material, tehnic și de resurse umane sistemelor de azil italian și elen. De asemenea, statele membre ar putea adopta, în mod voluntar, inițiative bilaterale în vederea acordării unui astfel de sprijin.

251. În al doilea rând, transferul solicitanților, astfel cum a fost prevăzut de decizia atacată, ar crea în mod inevitabil o sarcină financiară și administrativă. Or, întrucât nu era necesar să se suporte o astfel de sarcină, această decizie ar constitui o măsură superfluă și prematură care ar fi contrară principiului proporționalității și articolului 5 din Protocolul (nr. 2).

252. Ca răspuns la aceste argumente, trebuie subliniat contextul deosebit de delicat în care a fost adoptată decizia atacată, și anume situația de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe în lunile iulie și august 2015. Era necesar ca instituțiile Uniunii să reacționeze cât mai rapid posibil și în mod eficient la presiunea considerabilă cu care se confruntă sistemele de azil italian și elen.

253. Apreciem, asemenea Consiliului, că, deși soluțiile alternative sugerate de Republica Slovacă ar putea, cel puțin unele dintre ele, să contribuie la realizarea obiectivului urmărit de decizia atacată, această constatare nu poate fi suficientă, având în vedere marja largă de apreciere care trebuie să îi fie recunoscută Consiliului pentru a stabili caracterul vădit disproporționat al acestei decizii și pentru a-i pune în discuție legalitatea. În opinia noastră, Consiliul, la momentul adoptării deciziei atacate, a putut să aprecieze în mod întemeiat că nu exista nicio măsură alternativă care să permită atingerea obiectivului vizat de decizia atacată într-o manieră la fel de eficientă și, totodată, cu restrângerea într-un grad mai redus a suveranității statelor membre sau a intereselor financiare ale acestora.

254. Considerăm, asemenea Republicii Federale Germania, că principiul solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre, consacrat în mod expres la articolul 80 TFUE în ceea ce privește politicile Uniunii în domeniul controlului la frontiere, dreptului de azil și imigrării, joacă un rol major în cadrul interpretării articolului 78 alineatul (3) TFUE. În consecință, ni se pare conform cu această din urmă dispoziție, interpretată în lumina articolului 80 TFUE, ca o măsură provizorie precum decizia atacată să dispună repartizarea obligatorie între statele membre a sarcinilor pe care le prevede.

255. Republica Elenă arată, în plus, că necesitatea de a adopta un program de transfer obligatoriu al solicitanților de protecție internațională din Grecia și din Italia, în temeiul cotelor alocate fiecărui stat membru, este justificată de fluxurile de migrație inedite care au survenit în aceste două state membre în 2015, mai ales în lunile iulie și august 2015. Acțiunile stabilite progresiv până la adoptarea deciziei atacate s-ar fi dovedit insuficiente pentru atenuarea substanțială a sarcinii suportate de Grecia și de Italia ca urmare a admisiei și a prelucrării cererilor de protecție internațională ale unui număr atât de mare de migranți. Nu dispunem de elemente convingătoare care să fie de natură a infirma constatarea astfel efectuată de Republica Elenă.

256. Rezultă că, ținând seama de cifrele referitoare la criza migrației din anul 2015 menționate în considerentele deciziei atacate și de ansamblul de măsuri sugerate de Republica Slovacă pentru a se răspunde la această criză, nu credem că mecanismul temporar de transfer instituit de această decizie poate fi considerat ca depășind în mod vădit ceea ce este necesar pentru a oferi un răspuns eficace la această criză.

257. În ceea ce privește, în primul rând, măsura alternativă reprezentată de punerea în aplicare a Directivei 2001/55, aceasta din urmă constituie, astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții[71], un exemplu al solidarității între statele membre, prevăzută la articolul 80 TFUE[72]. Astfel cum rezultă din considerentul (20) al acestei directive, unul dintre obiectivele sale este stabilirea unui mecanism de solidaritate pentru a contribui la realizarea unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea persoanelor strămutate în cazul unui aflux masiv și suportarea consecințelor acestei primiri.

258. Deși aplicarea unui astfel de mecanism de solidaritate pare, la fel ca în cazul celui prevăzut de decizia atacată, să fie rezervată unor situații excepționale de aflux masiv de persoane strămutate[73], observăm că cele două mecanisme diferă în privința unui aspect esențial. Astfel, spre deosebire de prevederile Directivei 2001/55, mecanismul temporar de transfer instituit prin decizia atacată presupune o repartizare cuantificată prin cifre și obligatorie a solicitanților de protecție internațională între statele membre. Având în vedere contextul urgenței în care a fost adoptată decizia atacată și imposibilitatea obținerii de angajamente cuantificate prin cifre din partea statelor membre în ceea ce privește repartizarea între ele a solicitanților de protecție internațională, Consiliul a făcut o alegere adecvată, în opinia noastră, prin faptul că a preferat adoptarea unui răspuns rapid și obligatoriu în vederea gestionării crizei migrației cu care se confrunta Uniunea. În orice caz, o astfel de alegere nu poate fi calificată ca fiind vădit inadecvată.

259. În această privință, afirmația, care cristalizează în mare marte opoziția manifestată de anumite state membre față de decizia atacată, potrivit căreia obiectivul urmărit de această decizie ar fi trebuit să fie realizat doar prin angajamentul voluntar al statelor membre de a primi un anumit număr de solicitanți, nu poate rămâne în picioare în lumina faptelor. Astfel, geneza deciziei atacate demonstrează că s-a decis să se opteze pentru un mecanism de transfer obligatoriu, cu alte cuvinte unul pe bază de alocări obligatorii și cuantificate prin cifre, tocmai din cauza faptului că nu se obținuse un consens între toate statele membre în privința repartizării voluntare între ele a solicitanților de protecție internațională. Cu privire la acest aspect, suntem de părere că nu se poate reproșa, din perspectiva principiului proporționalității, instituțiilor Uniunii, împotriva cărora se formulează atât de frecvent obiecții privind neputința sau inacțiunea, că au optat să impună statelor membre cote de solicitanți care trebuie transferați mai degrabă decât să abandoneze pur și simplu proiectul de mecanism de transfer.

260. Concluzionăm pe baza considerațiilor de mai sus că adoptarea deciziei atacate mai degrabă decât punerea în aplicare a Directivei 2001/55 constituie rezultatul unei alegeri politice efectuate de cele trei instituții care au participat la procedura de adoptare a deciziei atacate și că niciunul dintre argumentele prezentate de Republica Slovacă nu este de natură a demonstra, în opinia noastră, că această opțiune ar fi trebuit să fie considerată în mod vădit eronată în ceea ce privește principiul proporționalității.

261. În ceea ce privește, în continuare, argumentul potrivit căruia adoptarea deciziei atacate nu era necesară, întrucât se adoptase în prealabil Decizia 2015/1523, observăm că Comisia a arătat în mod clar în propunerea sa de decizie că, după obținerea în cadrul Consiliului, la 20 iulie 2015, a acordului privind conținutul a ceea ce avea să devină Decizia 2015/1523, având ca obiect transferul a 40 000 de

71 C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865.

72 Punctul 93 din această hotărâre.

73 A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctul 93).

persoane din Italia și din Grecia, „situația în materie de migrație în centrul și estul Mării Mediterane s-a intensificat. În lunile de vară, fluxurile de migranți și de refugiați au fost de peste două ori mai mari, ceea ce a creat necesitatea unui nou mecanism de transfer de urgență care să reducă presiunea cu care se confruntă [Republica Italiană, Republica Elenă] și, de asemenea, Ungaria”[74].

262. Această constatare a agravării situației migrației care făcea necesară adoptarea unui mecanism de transfer suplimentar este exprimată în considerentul (12) al deciziei atacate, care este redactat după cum urmează: „În cursul ultimelor luni, presiunea exercitată de migrație la frontierele externe terestre și maritime din sud a crescut din nou brusc, iar schimbarea fluxurilor de migrație a continuat din zona centrală către zona estică a Mediteranei și către ruta Balcanilor de Vest, ca urmare a numărului tot mai mare de migranți care sosesc în și din Grecia. Având în vedere această situație, ar trebui să fie garantate măsuri provizorii suplimentare pentru a reduce presiunea în materie de azil exercitată asupra [Republicii Italiene și a Republicii Elene]”. Această constatare este confirmată de cifrele reluate în considerentul (13) al deciziei atacate.

263. În timp ce mecanismul de transfer voluntar a 40 000 de persoane instituit prin Decizia 2015/1523 urmărește, astfel cum reiese din datele statistice menționate în considerentele (10), (11) și (21) ale acestei decizii, gestionarea afluxului de migranți constatat în anul 2014 și în cursul primelor luni ale anului 2015, mecanismul de transfer obligatoriu prevăzut de decizia atacată urmărește, la rândul său, astfel cum reiese din datele statistice reluate în considerentele (12), (13) și (26) ale acestei decizii, să ofere un răspuns presiunii create de afluxul de migranți în cursul lunilor iulie și august 2015.

264. Aceste elemente par să demonstreze într-o măsură suficientă că Consiliul nu a comis o eroare vădită de apreciere atunci când a considerat că, în urma afluxului brusc de resortisanți ai țărilor terțe pe teritoriul Uniunii în cursul lunilor iulie și august 2015 și având în vedere datele cele mai recente de care dispunea, era necesară o măsură provizorie suplimentară de transfer a 120 000 de persoane.

265. În ceea ce privește argumentul Republicii Slovace potrivit căruia consolidarea supravegherii frontierelor externe ale Uniunii ar constitui o măsură alternativă în raport cu decizia atacată, este suficient, în opinia noastră, să se sublinieze că o astfel de măsură, cu siguranță utilă, nu ar putea înlocui un mecanism de transfer al cărui obiectiv principal este gestionarea unui aflux de resortisanți ai țărilor terțe care s-a produs deja. Prin urmare, în opinia noastră, această măsură care urmărește consolidarea supravegherii frontierelor externe ale Uniunii nu are capacitatea, ca atare, să reducă presiunea exercitată asupra sistemelor de azil italian și elen în urma afluxului brusc de resortisanți ai țărilor terțe produs în vara anului 2015. Măsura menționată trebuie, așadar, să fie considerată complementară, iar nu substituibilă celei prevăzute de decizia atacată.

266. Aceeași considerație este valabilă în cazul măsurii care constă în sprijinul financiar, material, tehnic și de resurse umane care ar putea fi acordat sistemelor de azil italian și elen.

267. Cu privire la acest aspect, Consiliul arată, fără a fi contrazis, că Uniunea a oferit sprijin financiar încă de la începutul crizei migrației, contribuind cu suma de 9,2 miliarde de euro în anul 2015 și în anul 2016. Pe de altă parte, chiar decizia atacată prevede la articolul 10 un sprijin financiar pentru fiecare persoană care face obiectul unui transfer în temeiul acestei decizii.

268. În plus, diversele rapoarte de monitorizare ale Comisiei prezintă măsurile de sprijin operațional care implică agenții cum este EASO, precum și statele membre[75]. Decizia atacată menționează de altfel în considerentul (15) că, „[p]ână în prezent, în cadrul politicii în materie de migrație și azil au fost întreprinse numeroase acțiuni în sprijinul [Republicii Italiene] și al [Republicii Elene], inclusiv prin acordarea de asistență de urgență substanțială și de sprijin operațional din partea EASO”.

74 A se vedea această propunere de decizie, p. 2.

75 A se vedea în special Al unsprezecelea raport al Comisiei privind transferul și relocarea, *op. cit.*, acesta fiind cel mai recent de care dispunem la data redactării prezentelor concluzii.

269. Oricât de utile ar putea fi aceste diverse măsuri de sprijin, instituțiile Uniunii puteau, în opinia noastră, să aprecieze în mod legitim că, fără ca utilitatea măsurilor să fie repusă în discuție, nu erau totuși suficiente pentru a răspunde situației de urgență cu care se confruntă Republica Italiană și Republica Elenă începând din vara anului 2015 [76].

270. În sfârșit, în ceea ce privește argumentul legat de responsabilitățile administrative și financiare excesive pe care decizia atacată le-ar impune statelor membre, Republica Slovacă nu demonstrează că măsurile alternative pe care le propune ar genera costuri mai reduse decât mecanismul temporar de transfer.

271. Prin urmare, având în vedere elementele de mai sus, toate argumentele prezentate de Republica Slovacă pentru a contesta caracterul necesar al deciziei atacate trebuie, în opinia noastră, respinse.

272. Trebuie examinate în prezent argumentele prezentate de Ungaria pentru a contesta caracterul necesar al deciziei atacate.

2) Argumentele prezentate de Ungaria

273. Ungaria, susținută de Republica Polonă în această argumentație, arată, în primul rând, că, întrucât, contrar prevederilor propunerii inițiale a Comisiei, ea nu mai figurează printre statele membre beneficiare ale mecanismului de transfer, nu era justificat ca decizia atacată să prevadă transferul a 120 000 de solicitanți și că, în consecință, această decizie este contrară principiului proporționalității. Astfel, stabilirea acestui număr total de 120 000 de solicitanți ar depăși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit de decizia atacată, întrucât include un număr de 54 000 de solicitanți care, potrivit propunerii inițiale a Comisiei, trebuiau să fie transferați din Ungaria. Astfel, niciun element nu ar explica motivul pentru care un număr total atât de ridicat de solicitanți, care fusese stabilit pe baza unui mecanism de transfer de care urmau să beneficieze trei state membre, ar fi în continuare necesar în condițiile în care numărul de state membre beneficiare fusese redus de la trei la două.

274. Ungaria adaugă că repartizarea celor 54 000 de solicitanți pentru care se prevăzuse inițial că vor fi transferați din Ungaria ar fi devenit ipotetică și incertă, întrucât decizia atacată prevede că această repartizare va face obiectul unei decizii definitive adoptate în lumina evoluțiilor ulterioare.

275. Ca răspuns la aceste argumente, este necesar să se arate că, astfel cum reiese din considerentul (26) al deciziei atacate, Consiliul a considerat, pe baza numărului total de resortisanți ai țărilor terțe care au intrat în Italia și în Grecia în mod ilegal în 2015 și a numărului persoanelor care au în mod clar nevoie de protecție internațională, că, în pofida opțiunii exprimate de Ungaria de a nu face parte dintre statele membre beneficiare ale mecanismului temporar de transfer, un număr total de 120 000 de solicitanți având în mod clar nevoie de protecție internațională trebuiau să fie transferați din Italia și din Grecia.

276. Același considerent arată că acest număr „reprezintă aproximativ 43 % din totalul resortisanților țărilor terțe având în mod clar nevoie de protecție internațională care au intrat în Italia și Grecia în mod ilegal în iulie și august 2015”. În cadrul ședinței, Consiliul a precizat că menționarea acestui procent era rezultatul unei erori tehnice și că acesta trebuia înlocuit cu cel de 78 %.

76 În propunerea sa de decizie, Comisia a pornit de la constatarea că diferitele măsuri financiare și operaționale pe care le adoptase până în acel moment pentru a sprijini sistemele de azil din Italia, din Grecia și din Ungaria nu se dovediseră suficiente pentru a soluționa situația de criză în care se aflau aceste trei state membre. Prin urmare, Comisia a considerat că, având în vedere caracterul urgent și gravitatea situației create de afluxul de resortisanți ai țărilor terțe în statele membre menționate, decizia de a întreprinde, la nivelul UE, acțiuni suplimentare ca reacție la acest fenomen nu depășea ceea ce era necesar pentru a atinge obiectivul de soluționare în mod eficace a situației (p. 9).

277. Prin stabilirea acestui număr, Consiliul trebuia să concilieze două imperative: pe de o parte, acest număr trebuia să fie suficient de mare pentru a reduce cu adevărat presiunea exercitată asupra sistemelor de azil italian și elen și, pe de altă parte, acest număr nu trebuia să fie stabilit la un nivel care ar fi impus o sarcină prea mare statelor membre de transfer.

278. Nu identificăm în argumentația prezentată de Ungaria niciun element care să fie de natură să demonstreze că, acționând astfel, Consiliul ar fi depășit în mod vădit marja de apreciere care trebuie să îi fie recunoscută. Dimpotrivă, apreciem că, având în vedere datele referitoare la numărul de intrări ilegale de care dispunea la momentul adoptării deciziei atacate și ținând seama de faptul că în acel moment existau motive solide pentru a considera că criza migrației se va prelungi după data adoptării acestei decizii, Consiliul a stabilit la un nivel rezonabil numărul de solicitanți care trebuiau transferați. Astfel cum am arătat deja anterior, faptul că în prezent acest număr nu este nici pe departe atins nu poate infirma această apreciere.

279. În ceea ce privește numărul de 54 000 de solicitanți, care trebuiau inițial să fie transferați din Ungaria, articolul 4 alineatul (1) litera (c) din decizia atacată prevede că aceștia „se transferă către teritoriul altor state membre, în mod proporțional cu cifrele prevăzute în anexele I și II, fie în conformitate cu alineatul (2) de la prezentul articol, fie printr-o modificare adusă prezentei decizii, astfel cum se prevede la articolul 1 alineatul (2) și la alineatul (3) de la prezentul articol”.

280. În această privință, Comisia explică în observațiile sale scrise că, în urma refuzului acestui stat membru de a figura printre statele membre beneficiare ale măsurii de transfer, s-a decis introducerea la articolul 4 alineatul (2) din decizia atacată a unei așa-numite norme „implicite”, potrivit căreia acești 54 000 de solicitanți trebuiau să fie transferați până la 26 septembrie 2016 din Italia și din Grecia în celelalte state membre, și, la articolul 4 alineatul (3) din decizia atacată, a unei norme flexibile care permite adaptarea acestui mecanism de transfer al celor 54 000 de persoane menționate dacă evoluția de pe teren justifică acest lucru sau dacă un alt stat membru se confruntă cu o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe în urma unei reorientări masive a fluxurilor de migrație.

281. Prin faptul că a prevăzut astfel o rezervă corespunzătoare unui număr de 54 000 de solicitanți care trebuiau să fie transferați în condiții definite în mod precis de decizia atacată, apreciem nu doar că Consiliul nu a acționat în mod disproporționat, ci și că a ținut seama pe deplin de necesitatea adaptării mecanismului temporar de transfer la evoluția situației.

282. În această privință, trebuie amintit că Curtea a subliniat deja necesitatea ca instituțiile Uniunii să asigure adaptarea reglementării la noile date [77]. Or, această necesitate de a-și adapta norma la nevoie a fost prevăzută în mod precis de Consiliu în decizia atacată, în special la articolul 1 alineatul (2) și la articolul 4 alineatul (3).

283. Prevăzând o rezervă de 54 000 de solicitanți care putea fi utilizată în moduri diferite în funcție de împrejurări, Consiliul a luat în considerare încă de la momentul adoptării deciziei atacate acest imperativ de adaptare, deosebit de relevant având în vedere gradul de incertitudine care caracterizează evoluția fluxurilor de migrație. Astfel cum a precizat Consiliul în mod întemeiat, o asemenea soluție flexibilă se justifică prin natura foarte dinamică a fluxurilor de migrație și permite adaptarea conținutului deciziei atacate la împrejurări, în interesul solidarității, al eficienței și al proporționalității. În consecință, nu se poate considera că, procedând astfel, Consiliul ar fi depășit ceea ce era necesar pentru atingerea obiectivului urmărit prin decizia atacată.

77 A se vedea în special în acest sens Hotărârea din 9 iunie 2016, Pesce și alții (C-78/16 și C-79/16, EU:C:2016:428, punctul 51 și jurisprudența citată).

284. Menționăm, în sfârșit, că, în conformitate cu același imperativ de adaptare, rezerva de 54 000 de solicitanți a fost alocată în cele din urmă în cadrul mecanismului de relocare negociat de Uniune și de Republica Turcia la 18 martie 2016[78].

285. În al doilea rând, Ungaria susține, cu titlu subsidiar, că, în cazul în care Curtea nu ar admite niciunul dintre motivele în anulare invocate de acest stat membru, decizia atacată ar fi totuși nelegală în privința Ungariei, întrucât încalcă articolul 78 alineatul (3) TFUE și principiul proporționalității în ceea ce privește acest stat membru.

286. Din explicațiile furnizate de Ungaria în susținerea acestui al zecelea motiv reiese că aceasta reproșează Consiliului că a inclus-o în decizia atacată printre statele membre de transfer în condițiile în care, în opinia sa, nu se poate contesta că se confrunta cu o presiune a migrației deosebit de intensă atât în perioada anterioară adoptării deciziei atacate, cât și la momentul adoptării acestei decizii. În aceste împrejurări, decizia menționată ar impune Ungariei o obligație disproporționată prin stabilirea în sarcina sa, la fel ca în sarcina celorlalte state membre, a unei cote obligatorii de transferuri.

287. Ungaria susține că, dacă obiectivul articolului 78 alineatul (3) TFUE este acela de a oferi un ajutor statelor membre aflate într-o situație de urgență cauzată de presiunea migrației, este contrar acestui obiectiv să se impună o povară suplimentară unui stat membru aflat efectiv într-o astfel de situație.

288. Pe scurt, Ungaria critică faptul că refuzul său de a figura printre statele membre beneficiare ale mecanismului temporar de transfer a avut drept consecință automată includerea sa printre statele membre pentru care decizia atacată a prevăzut obligații de contribuție, cu alte cuvinte printre statele membre de transfer.

289. Ungaria explică refuzul său de a figura printre statele membre beneficiare ale mecanismului temporar de transfer instituit prin decizia atacată după cum urmează. În primul rând, ea ar respinge ideea de a fi calificată ca fiind „stat membru aflat în prima linie”. Ungaria precizează, în această privință, că Republica Italiană și Republica Elenă sunt state membre care, prin situarea lor geografică, constituie primul punct de acces al solicitanților de protecție internațională în Uniune, spre deosebire de Ungaria, pe al cărei teritoriu, ținând seama de rutele de migrație și de realitățile geografice, solicitanții respectivi nu pot ajunge decât după tranzitarea obligatorie a Greciei. Calificarea Ungariei ca fiind „stat membru aflat în prima linie” ar fi ascuns această realitate și ar fi sugerat că Ungaria putea fi considerată statul membru responsabil pentru examinarea cererii de azil, ceea ce, în opinia sa, nu ar fi acceptabil. În al doilea rând, Ungaria arată că și-a exprimat dezacordul față de transferul solicitanților pe bază de cote, precizând că ea considera că nu este vorba despre un instrument care să permită un răspuns adecvat la criza migrației, în special sub forma cotelor obligatorii pe fiecare stat membru, care ar contrazice concluziile Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015. Ungaria precizează că nu putea accepta nici ideea ca solicitanții să fie transferați de pe teritoriul său, întrucât această măsură ar fi fost în contradicție cu poziția de principiu pe care o exprimase. Potrivit Ungariei, toate aceste aspecte nu puteau fi interpretate totuși în sensul că acest stat nu s-ar fi confruntat el însuși cu efectele crizei migrației și că nu s-ar fi aflat el însuși într-o situație de urgență.

290. Ungaria arată că, prin faptul că a renunțat la transferarea solicitanților de protecție internațională de pe teritoriul său, și-ar fi asumat, potrivit expresiei folosite de ea, „o parte din povara comună”. Astfel, Ungaria nu ar fi încălcat principiul solidarității. Ungaria ar face parte în continuare dintre statele membre care susțin Republica Italiană și Republica Elenă, chiar dacă, dată fiind situația sa specifică, și anume faptul că s-a aflat și ea într-o situație de urgență, procedează în alt mod decât celelalte state membre.

78 A se vedea Decizia 2016/1754, care a introdus, la articolul 4, un alineat (3a) în decizia atacată.

291. Reiese din cererea Ungariei, din memoriul său în replică și din memoriul său în răspuns la intervenții că acest al zecelea motiv pe care îl invocă cu titlu subsidiar susține concluzia, formulată de Ungaria tot în subsidiar, care vizează anularea deciziei atacate „în ceea ce privește Ungaria”.

292. Înțelegem această cerere ca urmărind obținerea unei anulări în parte a deciziei atacate. Ungaria intenționează astfel să se excludă din rândul statelor membre de transfer solicitând anularea dispoziției din decizia atacată care stabilește numărul de migranți care trebuie transferați în Ungaria.

293. În opinia noastră, o astfel de cerere este inadmisibilă.

294. Astfel, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că anularea în parte a unui act al Uniunii este posibilă numai în măsura în care elementele a căror anulare este solicitată pot fi separate de restul actului [79]. Curtea a statuat în mod repetat că această cerință de separabilitate nu este îndeplinită atunci când anularea în parte a unui act are ca efect modificarea substanței acestuia [80].

295. Cererea de anulare în parte formulată cu titlu subsidiar de Ungaria vizează în fapt două cifre care privesc acest stat membru în mod specific și care figurează în anexele la decizia atacată. Or, eliminarea acestor cifre ar conduce la anularea integrală a acestor anexe, întrucât ar trebui recalculate cifrele aferente celorlalte state membre pentru a se putea păstra totalul de 120 000 de transferuri. S-ar aduce astfel atingere unui element esențial al deciziei atacate, și anume stabilirii obligatorii a alocărilor pe fiecare stat membru care conferă un conținut concret principiului solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre enunțat la articolul 80 TFUE.

296. În plus, astfel cum reiese în special din considerentele (2), (16), (26) și (30) ale deciziei atacate, care amintesc acest din urmă principiu, ideea repartizării solicitanților de protecție internațională sosiți în Italia și în Grecia între toate celelalte state membre constituie un element fundamental al deciziei atacate. Limitarea domeniului de aplicare teritorial al deciziei atacate care ar rezulta dintr-o anulare în parte a acestei decizii ar aduce astfel atingere însuși nucleului acesteia. Deducem de aici că elementul a cărui anulare este solicitată de Ungaria nu este separabil de decizia atacată, în măsura în care dispariția acestuia ar modifica în mod obiectiv însăși esența deciziei atacate.

297. Din considerațiile anterioare rezultă că dispozițiile atacate, care corespund alocărilor provenite din Italia și din Grecia și atribuite Ungariei și care figurează în anexele I și II la decizia atacată, sunt inseparabile de restul deciziei atacate. În consecință, concluziile care au în vedere anularea în parte a acestei decizii, care au fost prezentate de Ungaria și fac obiectul celui de al zecelea motiv invocat de aceasta, ar trebui, în opinia noastră, să fie respinse ca inadmisibile.

298. În orice caz, dacă cel de al zecelea motiv invocat de Ungaria ar trebui să fie interpretat în sensul că vizează în general anularea deciziei atacate în ansamblu pentru motivul că neluarea în considerare a situației particulare a acestui stat membru ar constitui în sine o încălcare a principiului proporționalității care afectează integral această decizie, un astfel de motiv ar trebui, în opinia noastră, să fie respins ca nefondat.

79 A se vedea în special Hotărârea din 30 martie 2006, Spania/Consiliul (C-36/04, EU:C:2006:209, punctul 9 și jurisprudența citată, precum și punctul 12).

80 A se vedea în special Hotărârea din 30 martie 2006, Spania/Consiliul (C-36/04, EU:C:2006:209, punctul 13 și jurisprudența citată).

299. Mai exact, considerăm că, presupunând chiar că Ungaria s-ar fi aflat, astfel cum susține, într-o situație de urgență caracterizată de o presiune constantă a migrației la momentul adoptării deciziei atacate [81], nu reiese de aici, în opinia noastră, că alocarea în sarcina acesteia a unui număr de solicitanți care trebuie transferați din Italia și din Grecia ar fi contrară principiului proporționalității.

300. Astfel, trebuie amintit mai întâi că retragerea Ungariei din rândul statelor membre beneficiare ale mecanismului temporar de transfer a avut drept cauză unică refuzul exprimat de acest stat membru în această privință. Indiferent care au fost motivele aflate la originea acestui refuz, subliniem că instituțiile Uniunii nu puteau decât să ia act de un astfel de refuz.

301. Astfel cum arată, în esență, Marele Ducat al Luxemburgului, întrucât Ungaria solicitase în mod expres să nu figureze printre statele membre beneficiare ale mecanismului temporar de transfer, trebuia să se considere, în conformitate cu principiul solidarității, că aceasta se număra printre statele membre de transfer.

302. În continuare, decurge din jurisprudență că simplul fapt că un act al Uniunii ar fi de natură să afecteze un stat membru în mai mare măsură decât pe altele nu este susceptibil să aducă atingere principiului proporționalității, din moment ce condițiile impuse de Curte pentru verificarea respectării acestui principiu sunt îndeplinite [82].

303. Observăm, în această privință, că decizia atacată are impact în toate statele membre și, ținând seama de obiectivul urmărit de această decizie, presupune asigurarea unui echilibru între diferitele interese în cauză. În consecință, întrucât urmărirea unui astfel de echilibru nu ia în considerare situația specială a unui singur stat membru, ci pe aceea a tuturor statelor membre ale Uniunii, ea nu poate fi privită ca fiind contrară principiului proporționalității [83]. Această constatare este valabilă cu atât mai mult în ceea ce privește principiul solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre enunțat la articolul 80 TFUE, din care reiese că obligațiile impuse de măsurile provizorii în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE în favoarea unuia sau mai multor state membre aflate într-o situație de urgență în domeniul migrației trebuie să fie repartizate între toate celelalte state membre.

304. Desigur, trebuie subliniat că decizia atacată este mai nuanțată decât imaginea pe care dorește să i-o creeze Ungaria. Această decizie nu se reduce la o schemă binară care opune, pe de o parte, statele membre beneficiare ale mecanismului temporar de transfer și, pe de altă parte, cele cărora li se alocă un număr de persoane care trebuie transferate.

305. Astfel, decizia atacată presupune mecanisme de ajustare care permit adaptarea acesteia la evoluția fluxurilor de migrație și, în consecință, luarea în considerare a situației particulare, caracterizată de o presiune variabilă a migrației, cu care s-ar putea confrunta anumite state membre.

81 Consiliul contestă existența unei situații de urgență în Ungaria la momentul adoptării deciziei atacate. Potrivit Consiliului, situația s-ar fi schimbat în vara anului 2015 în urma măsurilor unilaterale luate de Ungaria, în special construirea unei bariere de-a lungul frontierei cu Republica Serbia, finalizată la 14 septembrie 2015, și a politicii de tranzit spre alte state membre, în special spre Germania, practicată de Ungaria. Aceste măsuri ar fi pus capăt sosirii migranților pe teritoriul Ungariei, în timp ce migranții care reușiseră deja să intre pe teritoriul său ar fi fost obligați să îl părăsească rapid. Pentru a ilustra că se afla într-o situație de urgență, Ungaria arată, la rândul său, în special că, în perioada cuprinsă între 15 septembrie și 31 decembrie 2015, poliția ungară a reținut 190 461 de migranți ilegali, dintre care 31 769 în intervalul 15-22 septembrie 2015. Ungaria arată că s-a confruntat cu o „enormă presiune a migrației” caracterizată de următoarele elemente: până la 15 septembrie 2015 ar fi avut loc 201 126 de treceri ilegale ale frontierei. Această cifră ar fi fost de 391 384 la 31 decembrie 2015. În a doua jumătate a lunii septembrie, numărul de treceri ilegale ale frontierei croato-ungare s-ar fi ridicat în anumite zile la 10 000. Ungaria adaugă că în cursul anului 2015 au fost depuse 177 135 de cereri de protecție internațională la autoritatea competentă în materie de azil a acestui stat membru.

82 A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 mai 2016, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-358/14, EU:C:2016:323, punctul 103).

83 A se vedea prin analogie Hotărârea din 4 mai 2016, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-358/14, EU:C:2016:323, punctul 103 și jurisprudența citată).

306. Astfel, amintim că articolul 1 alineatul (2) al doilea paragraf și articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din decizia atacată prevăd posibilitatea Comisiei de a prezenta Consiliului propuneri în cazul în care Comisia apreciază că adaptarea mecanismului de transfer este justificată de evoluția situației de pe teren sau de faptul că un stat membru se confruntă cu o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe în urma unei reorientări masive a fluxurilor de migrație. În temeiul articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din decizia atacată, un stat membru poate, prin invocarea unor motive justificate în mod corespunzător, să notifice Consiliul și Comisia că se confruntă cu o situație de urgență similară. Comisia examinează ulterior motivele invocate și prezintă propuneri Consiliului, după caz, astfel cum se prevede la articolul 1 alineatul (2) din decizia atacată.

307. În plus, articolul 4 alineatul (5) din această decizie prevede o posibilitate de suspendare temporară a transferului de solicitanți pentru statele membre care transmit Consiliului și Comisiei o notificare în acest sens.

308. Pe de altă parte, articolul 9 din decizia atacată se referă la posibilitatea adoptării de către Consiliu a unor măsuri provizorii în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE dacă se întrunesc condițiile stabilite de această dispoziție și arată că astfel de măsuri pot, după caz, să includă suspendarea participării statului membru care se confruntă cu un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe la transferul prevăzut de decizia atacată.

309. Precizăm că Republica Austria și Regatul Suediei au recurs la aceste mecanisme de ajustare [84].

310. În schimb, Ungaria nu s-a prevalat de niciunul dintre aceste mecanisme, ceea ce pare a fi în contradicție cu argumentația prin care contestă poziția sa de stat membru de transfer cu drepturi depline.

311. Existența mecanismelor de ajustare în decizia atacată demonstrează că, spre deosebire de ceea ce lasă să se înțeleagă Ungaria, situația nu este binară. Prin prevederea unor astfel de mecanisme, de care Republica Austria și Regatul Suediei au beneficiat, Consiliul a reușit să concilieze principiul solidarității cu luarea în considerare a nevoilor particulare pe care le pot avea anumite state membre în funcție de evoluția fluxurilor de migrație. O astfel de conciliere ni se pare de altfel a fi în deplină conformitate cu articolul 80 TFUE, care, la o lectură atentă, prevede o „[distribuire *echitabilă*] a răspunderii între statele membre” [85].

312. Prin urmare, existența unor astfel de mecanisme de ajustare în decizia atacată nu poate decât să confirme constatarea noastră potrivit căreia această decizie nu a încălcat principiul proporționalității prin faptul că a alocat Ungariei un număr de solicitanți care trebuie transferați din Italia și din Grecia.

313. În plus, precizăm că nu se contestă că alocările menționate în anexa la decizia atacată au fost stabilite pe baza unei chei de repartizare, explicată în considerentul (25) al propunerii de decizie a Comisiei. Pentru a asigura caracterul echitabil al distribuirii răspunderii, această cheie de repartizare ține seama de dimensiunea populației, de produsul intern brut, de numărul mediu de cereri de azil pe milion de locuitori în perioada 2010-2014 și de rata șomajului. Pe această bază, cheia de repartizare menționată contribuie, așadar, la caracterul proporțional al deciziei atacate.

84 A se vedea, în ceea ce privește Regatul Suediei, Decizia (UE) 2016/946 a Consiliului din 9 iunie 2016 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Suediei în conformitate cu articolul 9 din Decizia (UE) 2015/1523 și cu articolul 9 din Decizia (UE) 2015/1601 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei (JO 2016, L 157, p. 23). Articolul 2 din această decizie prevede că obligațiile Regatului Suediei în calitate de stat membru de transfer în temeiul Deciziei 2015/1523 și al deciziei atacate se suspendă până la 16 iunie 2017. În ceea ce privește Republica Austria, a se vedea Decizia de punere în aplicare (UE) 2016/408 a Consiliului din 10 martie 2016 privind suspendarea temporară a transferului a 30 % din numărul de solicitanți care i-a fost alocat Austriei în temeiul Deciziei (UE) 2015/1601 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei (JO 2016, L 74, p. 36). Articolul 1 din această decizie prevede că transferul către Austria a unui număr de 1 065 de solicitanți, care i-a fost alocat în temeiul deciziei atacate, se suspendă până la 11 martie 2017.

85 Sublinierea noastră.

314. Prin urmare, având în vedere elementele de mai sus, toate argumentele prezentate de Ungaria pentru a contesta caracterul necesar al deciziei atacate trebuie, în opinia noastră, să fie respinse.

315. În încheiere, trebuie să răspundem argumentului formulat de Republica Polonă în susținerea motivelor care urmăreau constatarea caracterului disproporționat al deciziei atacate, potrivit căruia aceasta din urmă ar aduce atingere exercitării responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne, încălcând astfel prevederile articolului 72 TFUE. Acest stat membru amintește, în această privință, că principiul proporționalității impune ca inconvenientele cauzate de actele Uniunii să nu fie disproporționate în raport cu scopurile vizate de acestea din urmă [86]. Or, decizia atacată nu ar prevedea mecanisme suficiente pentru a permite statelor membre să se asigure că solicitanții nu prezintă un pericol pentru securitate.

316. Considerăm totuși că decizia atacată, prin faptul că prevede un mecanism ordonat și controlat de transfer al solicitanților de protecție internațională, ia în considerare pe deplin cerința de protecție a securității naționale și a ordinii publice a statelor membre. Astfel, această cerință guvernează „[cooperarea] administrativă strânsă între statele membre” [87] prin care trebuie pusă în aplicare decizia atacată. Precizăm, în această privință, că considerentul (32) al acestei decizii arată că, „[î]n cadrul întregii proceduri de transfer, până la transferul efectiv al solicitantului, ar trebui să se țină seama de considerentele de securitate națională și ordine publică. Cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale ale solicitantului […], în cazul în care un stat membru are motive întemeiate să considere că un solicitant constituie un pericol pentru securitatea națională sau ordinea publică, acesta ar trebui să informeze celelalte state membre cu privire la aceasta”. În aceeași logică, descrierea procedurii de transfer care figurează la articolul 5 din decizia atacată demonstrează grija instituțiilor Uniunii de a ține seama de cerința de protecție a securității naționale și a ordinii publice a statelor membre. Astfel, pe lângă prevederea expresă din cadrul acestui articol potrivit căreia solicitanții de protecție internațională trebuie să fie identificați și înregistrați și să li se preleveze amprentele digitale în vederea procedurii de transfer, articolul 5 alineatul (7) din decizia atacată prevede că „[s]tatele membre își rezervă dreptul de a refuza transferul unui solicitant numai dacă există motive întemeiate de a-l considera drept un pericol pentru securitatea lor națională sau ordinea lor publică sau atunci când există motive serioase pentru a aplica dispozițiile privind excluderea prevăzute la articolele 12 și 17 din Directiva 2011/95/UE[[88]]”.

317. Având în vedere aceste elemente, în opinia noastră, acest argument formulat de Republica Polonă în susținerea motivelor care urmăresc constatarea caracterului disproporționat al deciziei atacate trebuie să fie respins.

318. Din considerațiile anterioare rezultă că, în măsura în care nici Ungaria, nici Republica Slovacă, nici Republica Polonă nu au reușit să demonstreze că decizia atacată ar fi disproporționată în raport cu obiectivele pe care le urmărește, este necesar să se respingă motivele respective invocate de reclamante ca fiind nefondate.

86 A se vedea în special Hotărârea din 4 mai 2016, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-358/14, EU:C:2016:323, punctul 78 și jurisprudența citată).

87 A se vedea considerentul (31) al deciziei atacate.

88 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO 2011, L 337, p. 9). Printre motivele de excludere de la recunoașterea statutului de refugiat sau de la acordarea protecției subsidiare se numără existența unor motive întemeiate pentru a considera că solicitantul a comis o infracțiune împotriva păcii, o crimă de război sau o crimă împotriva umanității în sensul instrumentelor internaționale elaborate pentru a prevedea dispoziții privind astfel de infracțiuni, că a comis o infracțiune gravă sau că reprezintă o amenințare pentru societatea sau securitatea statului membru în care se află.

2. Cu privire la al optulea motiv invocat de Ungaria, întemeiat pe încălcarea principiilor securității juridice și clarității normelor juridice, precum și a Convenției de la Geneva

319. Ungaria susține, în primul rând, că decizia atacată încalcă principiile securității juridice și clarității normelor juridice, întrucât, în mai multe privințe, nu arată clar nici modul în care trebuie să fie aplicate dispozițiile acestei decizii, nici modul în care se corelează acestea cu dispozițiile Regulamentului Dublin III.

320. Astfel, deși considerentul (35) al deciziei atacate abordează problema garanțiilor juridice și procedurale aplicabile deciziilor de transfer, niciuna dintre dispozițiile acestei decizii nu ar reglementa acest domeniu sau nu s-ar referi la dispozițiile relevante ale Regulamentului Dublin III. Acest fapt ar ridica mai ales o problemă din punctul de vedere al dreptului la o cale efectivă de atac al solicitanților, în special al celor care nu vor fi desemnați pentru transfer.

321. Decizia atacată nu ar determina în mod clar nici criteriile în funcție de care sunt selectați solicitanții în vederea transferului. Dat fiind modul în care autoritățile statelor membre beneficiare trebuie să decidă cu privire la transferul solicitanților către un stat membru de transfer, acestora le-ar fi extrem de dificil să știe în avans dacă se vor număra printre persoanele transferate și, în cazul unui răspuns afirmativ, în care stat membru vor fi transferați. Lipsa criteriilor obiective de desemnare a solicitanților în vederea transferului ar încălca principiul securității juridice și ar face selectarea arbitrară, ceea ce ar constitui o încălcare a drepturilor fundamentale ale solicitanților.

322. În plus, decizia atacată nu ar defini în mod adecvat statutul solicitanților în statul membru de transfer și nu ar garanta că solicitanții vor rămâne efectiv în acest stat membru până la luarea unei decizii cu privire la cererea lor. În ceea ce privește așa-numita circulație „secundară”, articolul 6 alineatul (5) din decizia atacată nu ar permite, singur, să se asigure că această decizie își atinge obiectivele, și anume repartizarea solicitanților între statele membre, în cazul în care nu se garantează că solicitanții rămân efectiv în statele membre de transfer.

323. În al doilea rând, faptul că solicitanții riscă, după caz, să fie transferați către un stat membru cu care nu au nicio legătură deosebită ar ridica problema dacă decizia menționată este, în această privință, compatibilă cu Convenția de la Geneva.

324. Astfel, potrivit interpretării adoptate în ghidul publicat de ICNUR [89], solicitantul ar trebui să fie autorizat să rămână pe teritoriul statului membru în care a depus cererea până când autoritățile acestui stat membru iau o decizie cu privire la această cerere.

325. Acest drept de a rămâne în statul membru menționat ar fi recunoscut și de articolul 9 din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale [90].

326. Or, decizia atacată ar priva solicitanții de dreptul lor de a rămâne pe teritoriul statului membru în care au depus cererea și ar permite transferul lor către un alt stat membru chiar dacă nu se poate stabili o legătură semnificativă între solicitant și statul membru de transfer.

327. Deși acest drept al solicitanților pare să fie îngrădit de Regulamentul Dublin III prin faptul că acesta prevede transferul solicitanților din statul membru în care au depus cererea către statul membru responsabil pentru examinarea cererii, acest transfer s-ar realiza cu luarea în considerare a situației personale a solicitanților și, în cele din urmă, ar servi intereselor acestora.

89 Ghidul privind procedurile și criteriile pentru determinarea statutului de refugiat în temeiul Convenției din 1951 și al Protocolului din 1967 privind statutul refugiaților, Geneva, 1992, punctul 192 subpunctul (vii).

90 JO 2013, L 180, p. 60.

328. Vom analiza în primul rând obiecția întemeiată pe încălcarea principiilor securității juridice și clarității normelor juridice.

329. Asemenea Consiliului, amintim că decizia atacată constituie o măsură de urgență care se înscrie în acquis-ul referitor la sistemul european comun de azil și derogă doar în câteva privințe precise și în mod provizoriu de la acest acquis. În consecință, această decizie trebuie să fie interpretată și aplicată ținând seama de ansamblul dispozițiilor care constituie acest acquis, fără să fie necesar și nici de dorit să se menționeze în respectiva decizie toate normele care reglementează statutul, drepturile și obligațiile persoanelor transferate în statul membru de primire a acestora. În această privință, considerăm că Consiliul a oferit în considerentele (23), (24) (35), (36) și (40) ale deciziei atacate suficiente explicații privind modul în care această decizie trebuie să se coreleze cu dispozițiile actelor legislative adoptate de Uniune în acest domeniu.

330. În ceea ce privește, în special, dreptul la o cale de atac efectivă, reiese în mod clar din considerentele (23) și (35) ale deciziei atacate că, atunci când aceasta nu prevede derogări temporare, garanțiile juridice și procedurale enunțate în Regulamentul Dublin III rămân aplicabile în ceea ce privește solicitanții care intră în domeniul de aplicare al acestei decizii. În această situație se înscrie dreptul la o cale de atac prevăzut la articolul 27 alineatul (1) din acest regulament. În orice caz, în cadrul punerii în aplicare a deciziei atacate, trebuie respectat articolul 47 din cartă.

331. În ceea ce privește critica, formulată de asemenea din perspectiva principiului securității juridice, potrivit căreia decizia atacată nu ar conține norme efective care să asigure că solicitanții de protecție internațională vor rămâne în statul membru de transfer până la luarea unei decizii cu privire la cererea lor, precizăm că această decizie dispune la articolul 6 alineatul (5) că, „[d]acă un solicitant sau un beneficiar de protecție internațională intră pe teritoriul unui alt stat membru decât statul membru de transfer fără să îndeplinească condițiile de ședere în acel alt stat membru, acestuia i se cere să se întoarcă imediat”, iar „[s]tatul membru de transfer reprimește persoana respectivă fără întârziere”. Pe de altă parte, considerentele (38)-(41) ale deciziei menționate enumeră în mod suficient de clar și de precis măsurile pe care trebuie să le adopte statele membre pentru a evita circulația secundară a persoanelor transferate.

332. În al doilea rând, apreciem că Ungaria nu a demonstrat prin ce anume ar fi contrar Convenției de la Geneva mecanismul temporar de transfer instituit prin decizia atacată, în măsura în care acesta prevede transferul unui solicitant de protecție internațională înainte să se fi luat o decizie cu privire la cererea sa.

333. Trebuie subliniat mai întâi că, astfel cum arată Consiliul, nici Convenția de la Geneva, nici dreptul Uniunii nu garantează unui solicitant de protecție internațională dreptul de a alege liber țara de primire. În special, Regulamentul Dublin III instituie un sistem de stabilire a statului membru responsabil pentru prelucrarea unei cereri de protecție internațională bazat pe întocmirea unei liste de criterii obiective, niciunul dintre acestea neavând de-a face cu preferința solicitantului. Din acest punct de vedere, transferul prevăzut de decizia atacată nu prezintă nicio diferență substanțială în comparație cu sistemul instituit prin acest regulament.

334. În continuare, considerăm, asemenea Consiliului, că publicarea ghidului ICNUR, menționat la nota de subsol 89 din prezentele concluzii, pe care o invocă Ungaria, trebuie să fie interpretată ca o expresie a principiului nereturnării, care interzice ca un solicitant de protecție internațională să fie expulzat către o țară terță atât timp cât nu s-a luat o decizie cu privire la cererea sa. Or, deplasarea în cadrul unei operațiuni de transfer al unui solicitant de protecție internațională dintr-un stat membru către un alt stat membru nu încalcă acest principiu. Astfel, trebuie să se evidențieze că scopul transferului este acela de a facilita accesul la procedurile de azil și la infrastructurile de primire, în

interesul de a oferi un statut adecvat persoanelor care au nevoie de protecție internațională, astfel cum impune articolul 78 alineatul (1) TFUE. Or, Uniunea a decis să instituie mecanismul temporar de transfer prevăzut de decizia atacată tocmai din cauza imposibilității de a oferi, la momentul adoptării acestei decizii, un astfel de statut persoanelor care îl solicitau în Italia și în Grecia.

335. Prin urmare, decizia atacată nu se rezumă, astfel cum arată în mod tradițional considerentul (45) al acesteia, la a respecta drepturile fundamentale și principiile recunoscute de cartă. Această decizie urmărește un obiectiv mai ambițios, jucând un rol activ în acest domeniu. Astfel, decizia atacată contribuie la protejarea drepturilor fundamentale ale solicitanților care au în mod clar nevoie de protecție internațională, astfel cum sunt garantate acestea de cartă și, în special, de articolul 18 din aceasta, orientându-i spre alte state membre decât Republica Italiană și Republica Elenă, care vor fi mai bine plasate să le prelucreze cererile.

336. Adăugăm în plus că, astfel cum arată Consiliul, în scopurile sistemului european comun de azil, teritoriul tuturor statelor membre trebuie să fie asimilat unei zone comune de aplicare uniformă a acquis-ului Uniunii în domeniul azilului. În consecință, transferurile între teritoriile statelor membre nu pot fi asimilate unei returnări în afara teritoriului Uniunii.

337. În sfârșit, trebuie menționat că, spre deosebire de ceea ce pare să reiasă din argumentația prezentată de Ungaria și după cum arată Consiliul, situația particulară a persoanelor care urmează să fie transferate, inclusiv eventualele legături familiale, este luată în considerare nu doar în temeiul aplicării criteriilor din Regulamentul Dublin III, ci și în temeiul articolului 6 alineatele (1) și (2) din decizia atacată coroborat cu considerentul (34) al acesteia.

338. Articolul 6 alineatul (1) din decizia atacată prevede astfel că, „[a]tunci când pun în aplicare prezenta decizie, statele membre acordă o importanță primordială intereselor copilului”. În plus, articolul 6 alineatul (2) din aceeași decizie impune statelor membre să se asigure „că membrii de familie care intră sub incidența prezentei decizii sunt transferați pe teritoriul aceluiași stat membru”.

339. În ceea ce privește considerentul (34) al deciziei atacate, acesta amintește că „[i]ntegrarea în societatea gazdă a solicitanților care au în mod clar nevoie de protecție internațională reprezintă piatra de temelie a unui sistem european comun de azil care funcționează corespunzător”. Din acest motiv, în același considerent se precizează, în special, că, „pentru a decide care stat membru ar trebui să fie statul membru de transfer, ar trebui să se țină cont de calificările și caracteristicile specifice ale solicitanților respectivi, cum ar fi competențele lor lingvistice, precum și de alte indicații individuale bazate pe legături familiale, culturale sau sociale dovedite, care ar putea facilita integrarea acestora în statul membru de transfer”.

340. Reiese din elementele de mai sus că al optulea motiv invocat de Ungaria trebuie să fie respins ca nefondat.

341. Întrucât niciunul dintre motivele invocate de Republica Slovacă și de Ungaria nu sunt, în opinia noastră, susceptibile de a fi admise, propunem Curții să respingă acțiunile introduse de aceste două state membre.

IV. Cu privire la cheltuielile de judecată

342. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a concluzionat în sensul obligării Republicii Slovace și a Ungariei la plata cheltuielilor de judecată și întrucât aceste două state membre au căzut în pretenții, se impune obligarea lor la plata cheltuielilor de judecată.

343. În plus, în calitate de intervenienți, Regatul Belgiei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Republica Franceză, Republica Italiană, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Polonă, Regatul Suediei și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată, conform articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție.

V. Concluzie

344. Având în vedere ansamblul considerațiilor precedente, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

1) Respinge acțiunile introduse de Republica Slovacă și de Ungaria.

2) Obligă Republica Slovacă și Ungaria la plata cheltuielilor de judecată.

3) Regatul Belgiei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Republica Franceză, Republica Italiană, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Polonă, Regatul Suediei, precum și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.