Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES BOT
présentées le 26 juillet 2017 [1]

Affaires C-643/15 et C-647/15

République slovaque,
Hongrie
contre

Conseil de l'Union européenne

« Recours en annulation – Décision (UE) 2015/1601 – Mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de la République italienne et de la République hellénique – Situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers sur le territoire de certains États membres – Relocalisation de ces ressortissants sur le territoire des autres États membres – Contingents de relocalisation – Article 80 TFUE – Principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres – Article 78, paragraphe 3, TFUE – Base juridique – Notion d'"acte législatif" – Article 289, paragraphe 3, TFUE – Caractère obligatoire pour le Conseil de l'Union européenne de conclusions adoptées par le Conseil européen – Article 15, paragraphe 1, TUE et article 68 TFUE – Violation des formes substantielles – Modification de la proposition de la Commission européenne – Exigences d'une nouvelle consultation du Parlement européen et d'un vote unanime au sein du Conseil – Article 293 TFUE – Principes de sécurité juridique et de proportionnalité »

1. Par leurs requêtes, la République slovaque (C-643/15) et la Hongrie (C-647/15) demandent l'annulation de la décision (UE) 2015/1601 du Conseil, du 22 septembre 2015, instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce [2].

2. Cette décision a été adoptée par le Conseil de l'Union européenne sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, qui prévoit que, « [a]u cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission [européenne], peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen ».

3. Ladite décision est intervenue dans le contexte de la crise migratoire qui a frappé l'Union européenne à partir de l'année 2014 puis qui s'est accrue durant l'année 2015, en particulier au cours des mois de juillet et d'août de cette année, ainsi que de la situation humanitaire catastrophique à laquelle cette crise a donné lieu notamment dans les États membres situés en première ligne, tels que la République italienne et la République hellénique, qui ont été confrontés à un afflux massif de migrants provenant de pays tiers tels que la République arabe syrienne, la République islamique d'Afghanistan, la République d'Iraq et l'État d'Érythrée.

1 Langue originale : le français.

2 JO 2015, L 248, p. 80, ci-après la « décision attaquée ».

4. Pour faire face à cette crise migratoire et à la pression que celle-ci a exercée sur les régimes d'asile de la République italienne et de la République hellénique, la décision attaquée prévoit la relocalisation, à partir de ces deux États membres et sur une période de deux ans, de 120 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale vers les autres États membres. Cette décision est accompagnée de deux annexes qui, dans une première phase, répartissent 66 000 personnes devant être relocalisées à partir de l'Italie (quota de 15 600) et de la Grèce (quota de 50 400) sur la base de contingents obligatoires fixés pour chacun des autres États membres [3].

5. L'article 2, sous e), de la décision attaquée définit la relocalisation comme étant « le transfert d'un demandeur du territoire de l'État membre que les critères énoncés au chapitre III du règlement (UE) nº 604/2013[4] désignent comme responsable de l'examen de sa demande de protection internationale vers le territoire de l'État membre de relocalisation ». Ce dernier est, en vertu de l'article 2, sous f), de la décision attaquée, « l'État membre qui devient responsable de l'examen de la demande de protection internationale d'un demandeur en vertu du règlement [Dublin III] à la suite de la relocalisation de la personne en question sur le territoire de cet État membre ».

6. Le mécanisme de relocalisation temporaire prévu par la décision attaquée s'ajoute à d'autres mesures qui avaient déjà été prises au niveau de l'Union pour faire face à la crise migratoire, dont le programme européen de « réinstallation » [5] de 22 504 personnes ayant besoin d'une protection internationale, convenu le 20 juillet 2015 sous forme de « résolution » entre les États membres et les États associés au système de Dublin, et la décision (UE) 2015/1523, adoptée par le Conseil le 14 septembre 2015 [6], qui prévoit la relocalisation à partir de la Grèce et de l'Italie et sur une période de deux ans de 40 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale vers les autres États membres sur la base d'une répartition fixée par consensus [7].

3 Le quota restant de 54 000 demandeurs, visé à l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la décision attaquée (également connu sous le nom de « réserve »), devant être relocalisés dans une seconde phase, à partir du 26 septembre 2016, bénéficie soit par défaut à la République italienne ou à la République hellénique, soit à un autre État membre se trouvant dans une situation d'urgence au sens de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, et est réparti selon le mécanisme prévu à l'article 4, paragraphes 2 et 3, de la décision attaquée. À la suite de l'insertion du paragraphe 3 bis de cet article dans la décision attaquée par la décision (UE) 2016/1754 du Conseil du 29 septembre 2016, modifiant la décision (UE) 2015/1601 (JO 2016, L 268, p. 82), cette réserve est affectée au mécanisme dit « un pour un » instauré par la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 permettant d'y imputer les admissions volontaires sur le territoire des États membres de ressortissants syriens en provenance de Turquie, notamment sous forme de réinstallations.

4 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180, p. 31, ci-après le « règlement Dublin III »).

5 L'article 2, sous a), du règlement nº 516/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, portant création du Fonds « Asile, migration et intégration », modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions nº 573/2007/CE et nº 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil (JO 2014, L 150, p. 168), comporte une définition de la notion de « réinstallation ». Il s'agit essentiellement du processus par lequel des ressortissants de pays tiers, sur demande du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) fondée sur le besoin de protection internationale desdits ressortissants, sont transférés d'un pays tiers et installés dans un État membre dans lequel ils sont autorisés à résider sous le statut de réfugié, sous le statut conféré par la protection subsidiaire ou sous tout autre statut au titre du droit national ou du droit de l'Union qui offre des droits et des avantages similaires.

6 Décision du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (JO 2015, L 239, p. 146).

7 Dans un premier temps, un consensus sur la répartition de ces personnes entre les États membres n'a pu être trouvé que sur 32 256 personnes, certains États membres, comme la Hongrie, refusant de s'engager et la République slovaque ne s'engageant que pour 100 personnes. Voir résolution des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 20 juillet 2015, concernant la relocalisation depuis la Grèce et l'Italie de 40 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale ; annexe B.2 au mémoire en défense du Conseil.

7. Il importe également d'indiquer que, le 9 septembre 2015, la Commission a présenté non seulement la proposition de ce qui deviendra la décision attaquée [8], mais également une proposition de règlement modifiant le règlement Dublin III [9]. Cette proposition prévoit un mécanisme de relocalisation « permanent », c'est-à-dire un mécanisme de relocalisation qui, contrairement à celui prévu par la décision 2015/1523 et par la décision attaquée, n'est pas limité dans le temps. Cette dernière proposition n'a toujours pas été adoptée à ce jour.

8. S'agissant de la genèse de la décision attaquée, nous mentionnerons les éléments suivants.

9. La proposition initiale de la Commission prévoyait la relocalisation de 120 000 demandeurs de protection internationale, au départ de l'Italie (15 600 personnes), de la Grèce (50 400 personnes) et de la Hongrie (54 000 personnes) vers les autres États membres. Parmi les annexes accompagnant cette proposition, figuraient, en annexes I à III, trois tableaux répartissant ces demandeurs à partir de chacun de ces trois États membres entre les autres États membres, à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de l'Irlande et du Royaume de Danemark, sous forme de contingents fixés pour chacun desdits États membres.

10. Le 13 septembre 2015, la Commission a transmis cette proposition aux parlements nationaux.

11. Le 14 septembre 2015, le Conseil a transmis cette même proposition au Parlement pour consultation.

12. Le 17 septembre 2015, le Parlement a adopté une résolution législative approuvant ladite proposition au vu, notamment, de la « situation d'urgence exceptionnelle et la nécessité d'y remédier sans plus tarder », tout en demandant au Conseil de le consulter à nouveau s'il entendait modifier de manière substantielle la proposition de la Commission.

13. Au cours des différentes réunions qui se sont tenues au sein du Conseil entre le 17 et le 22 septembre 2015, la proposition initiale de la Commission a été modifiée sur certains points.

14. En particulier, lors de ces réunions, la Hongrie a fait savoir qu'elle refusait l'idée d'être qualifiée d'« État membre situé en première ligne » et qu'elle ne souhaitait pas figurer parmi les États membres bénéficiaires de la relocalisation au même titre que la République italienne et la République hellénique. Partant, dans le texte final de la proposition, toute mention de la Hongrie en tant qu'État membre bénéficiaire, y compris dans le titre de la proposition, a été supprimée. Aussi, l'annexe III de la proposition initiale portant sur la répartition de 54 000 demandeurs dont il était initialement prévu qu'ils seraient relocalisés depuis la Hongrie a été supprimée. En revanche, la Hongrie a été incluse dans les annexes I et II en tant qu'État membre de relocalisation des demandeurs de protection internationale au départ, respectivement, de l'Italie et de la Grèce, et des contingents lui ont par conséquent été attribués dans ces annexes.

15. Le 22 septembre 2015, la proposition de la Commission ainsi modifiée a été adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée. La République tchèque, la Hongrie, la Roumanie et la République slovaque ont voté contre l'adoption de cette proposition. La République de Finlande s'est abstenue.

16. La décision attaquée constitue une expression de la solidarité que le traité prévoit entre les États membres.

8 Proposition de décision du Conseil instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce [COM(2015) 451 final].

9 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement nº 604/2013 [COM(2015) 450 final)].

17. Les présents recours nous donnent l'occasion de rappeler que la solidarité figure parmi les valeurs cardinales de l'Union et se trouve même être aux fondements de celle-ci. Comment serait-il possible d'approfondir la solidarité entre les peuples d'Europe et de concevoir une union sans cesse plus étroite entre ces peuples, comme le préconise le préambule du traité UE, sans une solidarité entre les États membres lorsque l'un d'entre eux fait face à une situation d'urgence ? Nous touchons là à la quintessence de ce qui constitue à la fois la raison d'être et l'objectif du projet européen.

18. Il convient donc d'emblée de mettre l'accent sur l'importance de la solidarité en tant que valeur fondatrice et existentielle de l'Union.

19. Déjà affirmée dans le traité de Rome [10], l'exigence de solidarité continue de se trouver au cœur du processus d'intégration poursuivi par le traité de Lisbonne. Bien qu'étonnamment absente de l'énumération, faite à l'article 2, première phrase, TUE, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée [11], la solidarité est, en revanche, mentionnée dans le préambule de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [12] comme faisant partie « des valeurs indivisibles et universelles » sur lesquelles l'Union est fondée. Par ailleurs, l'article 3, paragraphe 3, TUE précise que l'Union promeut non seulement « la solidarité entre les générations », mais également « la solidarité entre les États membres ». La solidarité continue donc à faire partie d'un ensemble de valeurs et de principes qui constitue « le socle de la construction européenne » [13].

20. De manière plus spécifique, la solidarité est à la fois un pilier et un principe directeur des politiques de l'Union relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration qui font l'objet du titre V, chapitre 2, du traité FUE, consacré à l'espace de liberté, de sécurité et de justice [14].

21. En témoigne l'article 67, paragraphe 2, TFUE, aux termes duquel l'Union « développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers ». En outre, l'article 80 TFUE dispose que « les politiques de l'Union visées [à ce] chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu [dudit chapitre] contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe » [15].

10 Voir Labayle, S., « Les valeurs de l'Union », thèse pour le doctorat en droit public soutenue le 12 décembre 2016, qui constate que « [l]'exigence de solidarité maintes fois évoquée tout au long du traité de Rome constitue [...] une caractéristique centrale du traité. Elle s'impose, à la lecture du traité, parmi les lignes directrices fortes du projet d'intégration européenne et s'adresse déjà en 1957 aussi bien aux États membres qu'aux individus » (point 282, p. 117 et 118).

11 Ibidem, point 431, p. 165.

12 Ci-après la « Charte ».

13 Voir Favreau, B., « La Charte des droits fondamentaux : pourquoi et comment ? », *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne,* Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 3 à 38, notamment p. 13. Voir, également, Bieber, R., et 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 », *Revue trimestrielle de droit européen,* Dalloz, Paris, 2012, p. 295. Après avoir relevé que le concept de « solidarité » n'est défini nulle part dans les traités, ces auteurs observent que « les traités lui attribuent une portée variable en fonction du contexte – tantôt objectif ou paramètre pour l'action de l'Union, tantôt valeur de base, tantôt critère des obligations que les États membres ont souscrites en adhérant à l'Union. Le dénominateur commun qui lie les différentes émanations de la solidarité dans le cadre de l'Union consiste en la reconnaissance de l'existence d'un "intérêt commun", séparé et séparable de la somme des intérêts individuels ». Enfin, pour un recueil de contributions relatives au principe de solidarité, voir Boutayeb C., *La solidarité dans l'Union européenne – Éléments constitutionnels et matériels,* Dalloz, Paris, 2011.

14 Voir, notamment, sur ce sujet, « 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 février 2016, université libre de Bruxelles. Voir, également, Küçük E., « The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility : more than window dressing ? », *European Law Journal,* Sweet and Maxwell, Londres, 2016, p. 448 à 469, ainsi que Bast, J., « Deepening supranational integration : interstate solidarity in EU migration law », *European Public Law,* n° 22, Issue 2, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2016, p. 289 à 304.

15 Au plan international, la solidarité constitue également une valeur cardinale de la politique d'asile. Le quatrième considérant du préambule de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951, complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967 (ci-après la « convention de Genève »), dispose ainsi qu'« il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations Unies a reconnu la portée et le caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale ».

22. Face à l'inégalité de fait existant entre les États membres en fonction de leur situation géographique et de leur vulnérabilité vis-à-vis des flux migratoires massifs, l'adoption de mesures sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE et leur application effective n'en sont que plus impérieuses. Dans cette optique, des mesures telles que celles prévues dans la décision attaquée permettent de conférer un contenu concret au principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, posé à l'article 80 TFUE.

23. La singularité de la décision attaquée est d'instituer un mécanisme de relocalisation sur la base de contingents affectés aux États membres qui ont un caractère obligatoire. Avec cette décision, la solidarité entre les États membres a un contenu concret et un caractère contraignant. Cette caractéristique essentielle et novatrice de ladite décision explique le caractère politiquement sensible des présentes affaires dès lors qu'elle a cristallisé l'opposition de la part d'États membres partisans d'une solidarité librement consentie et fondée uniquement sur des engagements volontaires.

24. Cette opposition, cumulée avec le constat d'une application très partielle de la décision attaquée, sur laquelle nous reviendrons plus loin [16], peut inciter à penser que, derrière ce qu'il est convenu d'appeler la « crise migratoire de l'année 2015 », se cache une autre crise, à savoir celle du projet d'intégration européenne qui repose dans une large mesure sur une exigence de solidarité entre les États qui ont décidé d'être parties prenantes à ce projet [17].

25. D'un autre côté, il est tout autant possible de considérer que, en adoptant une réponse ferme à cette crise migratoire, l'Union a démontré qu'elle disposait des outils nécessaires et qu'elle était en mesure de les mettre en action. Il reste à vérifier, comme nous l'y invitent les présents recours, que, en prenant des mesures telles que celles contenues dans la décision attaquée, l'Union a respecté le cadre juridique imposé par les traités.

I. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

26. Dans l'affaire C-643/15, la République slovaque demande à la Cour d'annuler la décision attaquée et de condamner le Conseil aux dépens.

27. Dans l'affaire C-647/15, la Hongrie demande à la Cour d'annuler la décision attaquée ou bien, à titre subsidiaire, au cas où elle ne ferait pas droit au premier chef de ses conclusions, d'annuler cette décision pour autant qu'elle concerne la Hongrie, et de condamner le Conseil aux dépens.

28. Dans les affaires C-643/15 et C-647/15, le Conseil demande à la Cour de rejeter le recours comme étant infondé et de condamner, respectivement, la République slovaque et la Hongrie aux dépens exposés dans l'affaire les concernant.

29. Par décision du président de la Cour du 29 avril 2016, le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, la République française, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume de Suède et la Commission ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil dans les affaires C-643/15 et C-647/15.

16 Contentons-nous d'ores et déjà de relever que, selon les indications fournies par le Conseil lors de l'audience qui s'est tenue le 10 mai 2017 devant la Cour, le nombre de relocalisations depuis l'Italie et la Grèce s'élevait à 18 129 à la date du 8 mai 2017.

17 Voir, à cet égard, Labayle, S., op. cit., qui observe, notamment à propos des divergences qui sont apparues entre les États membres lors de la gestion de cette crise migratoire, que, s'il convient « de se garder de tout esprit de dramatisation [, p]our autant, la crainte du risque de désagrégation de l'œuvre patiemment bâtie durant plus d'un demi-siècle ne peut être tout à fait ignorée. En saper ainsi peu à peu les fondements menace en effet l'ensemble de l'édifice et renforce la nécessité d'une vigilance absolue sur la question. Le non-respect des valeurs fondatrices de l'Union par ses propres États membres introduit un facteur potentiel de désagrégation d'éléments pourtant indispensables à sa pérennité et à la logique de son fonctionnement » (point 1 182, p. 477). Voir, également, Chassin C.-A., « La crise des migrants : l'Europe à la croisée des chemins », *Revue Europe,* nº 3, LexisNexis, 2016, p. 15 à 21, notamment point 43, p. 21, qui indique que « [l]a crise des migrants est [...] une crise humaine, mais aussi une crise morale, pour l'Union européenne : au-delà des réponses à court terme, elle souligne la fragilité de la construction européenne ».

30. Par cette même décision du président de la Cour, la République de Pologne a été admise à intervenir, dans l'affaire C-643/15, au soutien des conclusions de la République slovaque et, dans l'affaire C-647/15, au soutien des conclusions de la Hongrie.

II. Sur les recours

31. À l'appui de ses conclusions, la République slovaque invoque six moyens, tirés, respectivement, pour le premier, de la violation de l'article 68 TFUE, de l'article 13, paragraphe 2, TUE ainsi que du principe de l'équilibre institutionnel, pour le deuxième, de la violation de l'article 10, paragraphes 1 et 2, TUE, de l'article 13, paragraphe 2, TUE, de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, des articles 3 et 4 du protocole (nº 1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, et des articles 6 et 7 du protocole (nº 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de la proportionnalité, annexés aux traités [18], ainsi que des principes de sécurité juridique, de la démocratie représentative et de l'équilibre institutionnel, pour le troisième, de la violation des formes substantielles relatives à la procédure législative ainsi que de l'article 10, paragraphes 1 et 2, TUE, de l'article 13, paragraphe 2, TUE et des principes de la démocratie représentative, de l'équilibre institutionnel et de bonne administration (à titre subsidiaire), pour le quatrième, de la violation des formes substantielles prescrites à l'article 78, paragraphe 3, TFUE et à l'article 293 TFUE, ainsi que de l'article 10, paragraphes 1 et 2, TUE, de l'article 13, paragraphe 2, TUE et des principes de la démocratie représentative, de l'équilibre institutionnel et de bonne administration (à titre partiellement subsidiaire), pour le cinquième, de la violation de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, en raison de la méconnaissance des conditions liées à son applicabilité (à titre subsidiaire), et, pour le sixième, de la violation du principe de proportionnalité.

32. À l'appui de ses conclusions, la Hongrie invoque dix moyens.

33. Les deux premiers moyens sont tirés de la violation de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, en ce que cette disposition ne fournit pas au Conseil une base juridique appropriée pour adopter des mesures qui dérogent de manière contraignante aux dispositions d'un acte législatif, qui sont applicables pendant une période de 24 mois, voire de 36 mois dans certains cas, et dont les effets se prolongent au-delà de cette période, ce qui serait contraire à la notion de « mesures provisoires ».

34. Les troisième à sixième moyens sont tirés de la violation des formes substantielles, en ce que, premièrement, lors de l'adoption de la décision attaquée, le Conseil a enfreint les dispositions de l'article 293, paragraphe 1, TFUE en s'écartant de la proposition de la Commission sans vote unanime (troisième moyen), deuxièmement, la décision attaquée contient une dérogation aux dispositions d'un acte législatif et est elle-même un acte législatif par son contenu, si bien que, même dans le cas où il aurait été possible de l'adopter sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, il aurait fallu, lors de son adoption, respecter le droit des parlements nationaux à donner un avis sur les actes législatifs, prévu par le protocole (nº 1) et par le protocole (nº 2) (quatrième moyen), troisièmement, après avoir consulté le Parlement, le Conseil a modifié substantiellement le texte de la proposition sans consulter de nouveau le Parlement à ce sujet (cinquième moyen), et, quatrièmement, lors de l'adoption par le Conseil de la décision attaquée, la proposition de décision n'était pas disponible dans les versions linguistiques correspondant aux langues officielles de l'Union (sixième moyen).

35. Le septième moyen est tiré d'une violation de l'article 68 TFUE et des conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 [19].

18 Ci-après, respectivement, le « protocole (nº 1) » et le « protocole (nº 2) ».
19 EUCO 22/15.

36. Le huitième moyen est tiré d'une violation des principes de sécurité juridique et de clarté normative, car, sur plusieurs points, la manière dont les dispositions de la décision attaquée doivent être appliquées n'est pas claire, pas plus que la manière dont celles-ci s'articulent avec les dispositions du règlement Dublin III.

37. Le neuvième moyen est tiré d'une violation des principes de nécessité et de proportionnalité, en ce que, la Hongrie ne figurant plus parmi les États membres bénéficiaires du mécanisme temporaire de relocalisation, il ne serait pas justifié que la décision attaquée prévoie la relocalisation de 120 000 personnes sollicitant une protection internationale.

38. Le dixième moyen, présenté à titre subsidiaire, est tiré d'une violation du principe de la proportionnalité et de l'article 78, paragraphe 3, TFUE en ce qui concerne la Hongrie, dès lors que la décision attaquée lui attribue un quota obligatoire en tant qu'État membre de relocalisation, alors même qu'il est reconnu qu'il s'agit d'un État membre sur le territoire duquel un grand nombre de migrants en situation irrégulière a pénétré et a introduit des demandes de protection internationale.

III. Notre appréciation

A. Observations liminaires

39. Étant donné que la base juridique d'un acte détermine la procédure à suivre pour l'adoption de celui-ci [20], il convient d'examiner, en premier lieu, les moyens tirés de l'inadéquation de l'article 78, paragraphe 3, TFUE en tant que base juridique pour l'adoption de la décision attaquée. Nous examinerons, en deuxième lieu, les moyens tirés de violations des formes substantielles prétendument commises lors de l'adoption de cette décision et, en troisième lieu, les moyens au fond.

40. En outre, sous ces trois chefs, seront d'abord examinés les moyens de la République slovaque et de la Hongrie qui se recoupent en tout ou en partie et, ensuite, s'il y a lieu, les moyens propres à chacune des requérantes.

B. Sur les moyens tirés de l'inadéquation de l'article 78, paragraphe 3, TFUE en tant que base juridique pour l'adoption de la décision attaquée

41. La République slovaque (deuxième et cinquième moyens) et la Hongrie (premier et deuxième moyens) contestent que l'article 78, paragraphe 3, TFUE puisse constituer une base juridique appropriée pour l'adoption de la décision attaquée.

42. Il existe cependant une différence entre les positions défendues par ces deux États membres. En effet, si la Hongrie admet que la République italienne et la République hellénique se trouvaient dans une « situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers », au sens de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, lors de l'adoption de la décision attaquée, mais conteste dans le même temps que la décision attaquée était la mesure appropriée pour répondre à cette situation, la République slovaque soutient qu'une telle situation d'urgence, au sens de cette disposition, n'existait pas (seconde branche du cinquième moyen).

20 Voir, en ce sens, arrêt du 10 septembre 2015, Parlement/Conseil (C-363/14, EU:C:2015:579, point 17).

43. Pour contester le choix de la base juridique de la décision attaquée, ces deux États membres soutiennent, en premier lieu, que la décision attaquée, si elle a été adoptée selon une procédure non législative et constitue donc un acte non législatif, devrait néanmoins être qualifiée d'acte législatif en raison de son contenu dès lors qu'elle modifierait des actes législatifs. Or, l'article 78, paragraphe 3, TFUE ne permettrait pas d'adopter des actes législatifs.

44. En deuxième lieu, la République slovaque et la Hongrie contestent le caractère provisoire de la décision attaquée.

45. En troisième lieu, la République slovaque, contrairement à la Hongrie, soutient que l'article 78, paragraphe 3, TFUE ne fournissait pas une base juridique appropriée pour l'adoption de la décision attaquée dès lors que la condition de l'existence d'une « situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers » n'était pas remplie.

1. Sur le deuxième moyen de la République slovaque et sur le premier moyen de la Hongrie, tirés du caractère législatif de la décision attaquée

46. La République slovaque et la Hongrie font valoir que la décision attaquée, même si elle a été adoptée selon la procédure non législative et constitue donc formellement un acte non législatif, doit néanmoins être qualifiée d'acte législatif par son contenu et par ses effets dès lors qu'elle modifie, de surcroît de manière fondamentale, plusieurs actes législatifs du droit de l'Union. Or, l'article 78, paragraphe 3, TFUE ne fournirait pas de base juridique pour l'adoption de mesures législatives dès lors qu'il ne comporte aucune indication selon laquelle les mesures prises sur son fondement doivent être adoptées dans le cadre d'une procédure législative.

47. Ainsi que le confirmerait expressément le considérant 23 de la décision attaquée, celle-ci dérogerait à plusieurs actes législatifs du droit de l'Union. Si la décision attaquée caractérise ces modifications de simples dérogations, la distinction entre une dérogation et une modification serait artificielle dès lors que, en pratique, les effets d'une dérogation et d'une modification seraient identiques en ce que, dans les deux cas, l'application d'une disposition normative est exclue, de sorte que, de fait, son effectivité est affectée.

48. Plus précisément, la République slovaque soutient que le Conseil a violé l'article 78, paragraphe 3, TFUE au motif que la décision attaquée déroge à des dispositions figurant dans des actes législatifs et que de telles modifications ne peuvent être effectuées que par un acte législatif. Or, l'article 78, paragraphe 3, TFUE, qui ne fait mention ni de la procédure législative ordinaire ni de la procédure législative spéciale, ne permettrait pas d'adopter des actes législatifs. Il en résulte que la forme de la décision attaquée ne correspondrait pas à son contenu.

49. En adoptant la décision attaquée sur la base de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, le Conseil aurait donc non seulement violé cette disposition, mais il aurait également porté atteinte aux droits des parlements nationaux et du Parlement. Tant les premiers que le second auraient dû, en vertu du droit primaire, participer aux modifications des actes législatifs auxquels le Conseil a dérogé par la décision attaquée. En effet, la République slovaque relève que ces actes ont été adoptés selon la procédure législative ordinaire.

50. La République slovaque estime donc que, en adoptant la décision attaquée, le Conseil a violé non seulement l'article 78, paragraphe 3, TFUE, mais également l'article 10, paragraphes 1 et 2, TUE, l'article 13, paragraphe 2, TUE, les articles 3 et 4 du protocole (n° 1) et les articles 6 et 7 du protocole (n° 2), ainsi que les principes de sécurité juridique, de démocratie représentative et d'équilibre institutionnel.

51. La Hongrie rejoint la République slovaque sur l'idée qu'un acte juridique adopté sur la base de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, qui, en vertu d'une lecture a contrario de l'article 289, paragraphes 2 et 3, TFUE, ne constitue pas un acte législatif, ne saurait modifier de manière contraignante, même provisoire, des actes législatifs en vigueur adoptés dans le cadre de procédures législatives ordinaires ou spéciales, tels que le règlement Dublin III. Par son contenu, la décision attaquée serait sans aucun doute un acte législatif. Étant donné que cette décision déroge aux dispositions du règlement Dublin III, elle ne pourrait pas être adoptée sur la base de l'article 78, paragraphe 3, TFUE qui, en ne conférant au Conseil le pouvoir d'adopter des actes que dans le cadre d'une procédure non législative, ne l'autoriserait qu'à adopter des actes non législatifs.

52. Selon la Hongrie, l'article 78, paragraphe 3, TFUE pourrait tout au plus servir de base juridique à l'adoption de mesures complémentaires à des actes législatifs adoptés sur la base de l'article 78, paragraphe 2, TFUE, mais conformes à ceux-là, ou de mesures qui facilitent leur mise en œuvre eu égard à la situation d'urgence [21].

53. La Hongrie précise que, à supposer que la Cour décide qu'il est possible d'adopter, sur la base de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, un acte dérogeant à un acte législatif adopté sur la base de l'article 78, paragraphe 2, TFUE, une telle dérogation ne saurait aller jusqu'à affecter la substance d'un tel acte législatif ou jusqu'à vider de leur sens ses dispositions fondamentales. Or, tel serait le cas de la décision attaquée dans la mesure où elle modifie, notamment, l'élément le plus essentiel de ce règlement, à savoir la désignation de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale. Ainsi, la décision attaquée introduirait une dérogation aux dispositions de ce règlement d'une ampleur qui serait inacceptable dans le cadre d'un acte non législatif. Cela constituerait un contournement de la procédure législative ordinaire prévue à l'article 78, paragraphe 2, TFUE.

54. Enfin, dans son mémoire en réplique et dans son mémoire en réponse aux mémoires en intervention, la Hongrie soutient, en se référant par analogie aux points 151 à 161 des conclusions de M. l'avocat général Wathelet dans l'affaire Conseil/Front Polisario [22], que l'exigence d'une consultation du Parlement telle que prévue à l'article 78, paragraphe 3, TFUE peut être considérée comme une « participation » du Parlement, au sens de l'article 289, paragraphe 2, TFUE, de sorte que la procédure législative spéciale s'appliquerait et que la décision attaquée devrait alors être qualifiée d'acte législatif.

55. Toutefois, même dans cette hypothèse, l'article 78, paragraphe 3, TFUE n'habiliterait pas le Conseil à déroger à une disposition essentielle d'un acte législatif adopté sur la base de l'article 78, paragraphe 2, TFUE.

56. Ces différents arguments n'emportent pas notre conviction. Nous sommes d'avis que l'article 78, paragraphe 3, TFUE a pu servir de base juridique à un acte non législatif, tel que la décision attaquée, qui déroge à titre temporaire et dans un cadre bien délimité à certaines dispositions d'actes législatifs.

57. Nous commencerons par répondre à l'argumentation avancée par la Hongrie au stade de son mémoire en réplique [23], à savoir que la décision attaquée pourrait être considérée comme étant un acte législatif malgré le fait que l'article 78, paragraphe 3, TFUE ne mentionne pas que les mesures prises sur cette base le sont au terme d'une procédure législative spéciale. La Hongrie s'appuie, à cet égard, sur le constat selon lequel, conformément à ce que requiert l'article 289, paragraphe 2, TFUE, la décision attaquée a bien été adoptée par le Conseil « avec la participation du Parlement ».

21 La Hongrie évoque, à titre d'exemples, l'octroi d'une aide financière et technique ainsi que la mise à disposition de professionnels.

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

23 À la différence de la Hongrie, la République slovaque indique, dans son mémoire en réplique, qu'il existe un consensus entre le Conseil et la République slovaque sur la nature non législative de la décision attaquée (point 29).

58. Il nous paraît indispensable de répondre sans ambiguïté à ce point de droit, dans la mesure où l'adoption d'un acte législatif requiert certaines exigences qui ne s'appliquent pas pour l'adoption d'un acte non législatif. Nous pensons, en particulier, à la participation des parlements nationaux prévue aux articles 3 et 4 du protocole (nº 1) ainsi qu'aux articles 6 et 7 du protocole (nº 2), ainsi qu'à l'exigence selon laquelle le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif, qui découle de l'article 16, paragraphe 8, TUE et de l'article 15, paragraphe 2, TFUE.

59. La typologie des instruments normatifs de l'Union issue du traité de Lisbonne a établi, pour la première fois, une différenciation entre les actes législatifs et les actes non législatifs à partir de considérations avant tout organiques et procédurales [24].

60. L'article 289, paragraphe 3, TFUE définit la catégorie des « actes législatifs » comme celle couvrant « [l]es actes juridiques adoptés par procédure législative ». La « procédure législative » consiste soit en une « procédure législative ordinaire », soit en une « procédure législative spéciale ». Aux termes de l'article 289, paragraphe 1, TFUE, c'est l'adoption conjointe d'un acte juridique par le Parlement et par le Conseil sur proposition de la Commission qui caractérise la procédure législative ordinaire.

61. Aux termes de l'article 289, paragraphe 2, TFUE, une procédure législative spéciale est une procédure qui, « [d]ans les cas spécifiques prévus par les traités », consiste en « l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen » [25]. La procédure législative spéciale est donc caractérisée par le fait qu'elle associe, à des degrés divers, le Conseil et le Parlement à l'adoption d'un acte de l'Union.

62. Dans la plupart des cas dans lesquels une procédure législative spéciale est prévue, un tel acte doit être adopté par le Conseil statuant à l'unanimité, après approbation du Parlement [26] ou bien, plus communément, après consultation de ce dernier [27]. Dans quelques cas, c'est le Parlement qui doit adopter l'acte avec l'approbation du Conseil [28].

63. Il résulte de ces dispositions que les auteurs du traité ont retenu une approche purement formelle [29], en vertu de laquelle les actes législatifs sont qualifiés de tels s'ils sont adoptés selon la procédure législative ordinaire ou selon une procédure législative spéciale.

64. Il n'est donc pas pertinent de chercher, comme le suggèrent les requérantes, à qualifier la décision attaquée d'acte législatif au regard de son contenu.

65. L'argumentation développée par la Hongrie soulève la question de savoir s'il est nécessaire qu'une disposition du traité indique expressément qu'elle permet l'adoption d'un acte selon une procédure législative spéciale pour considérer qu'un tel acte constitue un acte législatif.

66. À notre avis, une réponse affirmative s'impose pour assurer un degré suffisant de certitude et de sécurité juridique à la classification des actes de l'Union mise en place par les auteurs du traité.

24 Voir Ritleng, D., « Les catégories des actes de l'Union – Réflexions à partir de la catégorie de l'acte législatif », *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 155 à 174, notamment p. 159.

25 Voir Ritleng, D., op. cit., qui relève que « l'acte législatif est l'acte à l'adoption duquel sont associés, de manière égalitaire dans le cadre de la procédure législative ordinaire ou de façon inégalitaire dans le cadre d'une procédure législative spéciale, le Parlement européen et le Conseil. Est ainsi consacré un critère organique qui marque l'avènement d'un pouvoir législatif formé du couple Parlement-Conseil » (p. 161).

26 Voir, notamment, article 86, paragraphe 1, TFUE.

27 Voir, notamment, article 77, paragraphe 3, TFUE.

28 Voir, notamment, article 223, paragraphe 2, TFUE.

29 Voir Craig, P., et De Búrca, G., *EU Law – Text, Cases and Materials*, 6e édition, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 114.

67. Force est, à cet égard, de constater que le traité comporte de nombreuses dispositions prévoyant l'adoption d'actes de l'Union avec la mention expresse selon laquelle cette adoption s'effectue au terme d'une « procédure législative spéciale », et ce quand bien même les modalités de cette procédure peuvent diverger quant à la nature et au degré d'implication du Conseil et du Parlement. L'effet utile d'une telle mention est de préciser que, quelles que soient ses modalités, la procédure concernée est bien une « procédure législative » et qu'elle débouchera donc sur l'adoption d'un acte législatif. L'exigence de ladite mention découle également des termes mêmes de l'article 289, paragraphe 2, TFUE selon lequel une procédure législative spéciale n'est d'application que « [d]ans les cas spécifiques prévus par les traités ».

68. En revanche, des procédures dont le déroulement est similaire à celui de procédures législatives spéciales mais qui ne sont pas expressément qualifiées comme telles par le traité doivent être considérées comme étant des procédures non législatives, qui déboucheront donc sur l'adoption d'actes non législatifs [30].

69. Certes, il est possible de considérer qu'une distinction entre les actes législatifs et les actes non législatifs procédant d'un tel « nominalisme juridique » [31] pose des problèmes de cohérence [32] et que les auteurs du traité n'ont pas mené jusqu'au bout l'effort de catégorisation de l'acte législatif de l'Union [33].

70. Il est tout autant possible de considérer, et c'est cette solution qui a notre faveur, que les auteurs du traité ont, au contraire, en retenant une approche exclusivement formelle de l'acte législatif, permis d'identifier de manière certaine les bases juridiques qui habilitent les institutions de l'Union à adopter des actes législatifs. L'incomplétude, voire, selon certains, l'apparente incohérence de la classification opérée par les auteurs du traité, doit alors être comprise comme étant la conséquence de la volonté de ces derniers d'accorder à certains actes la qualité d'acte législatif et de la refuser à d'autres.

71. Un tel examen du libellé des dispositions du traité afin de qualifier ou non un acte de l'Union d'acte législatif est d'ailleurs cohérent avec le constat fait par la Cour selon lequel « ce ne sont pas les procédures qui définissent la base juridique d'un acte, mais la base juridique d'un acte qui détermine les procédures à suivre pour adopter ce dernier » [34].

72. Précisément, l'interprétation que nous défendons aboutit à dénier à la décision attaquée la qualité d'acte législatif.

73. En effet, il importe de relever que le libellé de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, s'il prévoit l'adoption de mesures par le Conseil statuant après consultation du Parlement, ne mentionne pas expressément que de telles mesures sont prises dans le cadre d'une procédure législative spéciale. Adoptées dans le cadre d'une procédure non législative, lesdites mesures ont, par une lecture a contrario de l'article 289, paragraphe 3, TFUE, un caractère non législatif. Le contraste est, à cet égard, net par rapport à l'article 78, paragraphe 2, TFUE, qui indique expressément que les mesures adoptées sur le fondement de cet article le sont par la mise en œuvre d'une procédure législative, en l'occurrence la procédure législative ordinaire.

74. Cette précision étant faite, il convient à présent de répondre à la préoccupation qui se trouve au cœur de l'argumentation développée par la République slovaque et par la Hongrie, c'est-à-dire celle de savoir si et dans quelle mesure l'article 78, paragraphe 3, TFUE habilite le Conseil à adopter un acte non législatif qui déroge à des dispositions figurant dans des actes législatifs de l'Union.

30 Voir, notamment, en ce sens, Lenaerts, K., et Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3e édition, Sweet and Maxwell, Londres, 2011, p. 677, paragraphe 16-038.

31 Nous reprenons ici l'expression utilisée par Ritleng, D., op. cit., p. 170.

32 Voir Craig, P., et De Búrca, G., op. cit., p. 114.

33 Voir, Ritleng, D., op. cit., p. 174.

34 Voir, notamment, arrêt du 19 juillet 2012, Parlement/Conseil (C-130/10, EU:C:2012:472, point 80).

75. Nous estimons, à l'instar du Conseil et des intervenants qui le soutiennent, que l'article 78, paragraphe 3, TFUE autorise l'adoption de mesures qui, pour répondre à une situation d'urgence clairement identifiée, dérogent de façon temporaire et sur des points précis à des actes législatifs en matière d'asile.

76. Cette disposition du traité a précisément pour objet de permettre à l'Union de réagir rapidement et efficacement à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers. Eu égard au fait que l'article 78, paragraphe 2, TFUE couvre les différents aspects du système européen commun d'asile et que les mesures adoptées sur son fondement constituent des actes législatifs, il est inévitable que les mesures provisoires adoptées, en rapport avec ce même système, sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE conduisent à déroger de façon temporaire à certaines dispositions de ces actes législatifs. La notion de « mesures provisoires », au sens de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, ne saurait dès lors, contrairement à ce que suggèrent les requérantes, être comprise comme se limitant à des mesures complémentaires, à caractère opérationnel ou financier, sauf à restreindre exagérément le champ d'application de cette base juridique et, partant, son effet utile. La notion de « mesures provisoires » doit donc, selon nous, être interprétée largement, l'article 78, paragraphe 3, TFUE habilitant le Conseil à adopter toutes les mesures qu'il estime nécessaires pour faire face à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers.

77. Pour que des mesures puissent être considérées comme étant fondées à bon droit sur l'article 78, paragraphe 3, TFUE, il importe qu'elles ne visent pas à écarter, à remplacer ou à modifier de manière définitive des dispositions figurant dans des actes législatifs adoptés sur le fondement de l'article 78, paragraphe 2, TFUE.

78. Tel n'est assurément pas le cas en ce qui concerne la décision attaquée qui se borne, conformément à sa nature de mesure provisoire destinée à répondre à une situation d'urgence bien précise, à prévoir des dérogations temporaires, dans un cadre strictement délimité, à plusieurs dispositions d'actes législatifs de l'Union. De telles dérogations ne sauraient donc être comprises, contrairement à ce que défendent les requérantes, comme modifiant ces actes d'une façon pérenne et générale.

79. Nous précisons, à cet égard, que les dérogations que comporte la décision attaquée ne s'appliquent que pendant une période de deux ans, qu'elles ne concernent qu'un nombre limité de 120 000 ressortissants de certains pays tiers, ayant introduit une demande de protection internationale en Italie ou en Grèce, qui possèdent une nationalité visée à l'article 3, paragraphe 2, de la décision attaquée, qui seront relocalisés à partir de l'un de ces deux États membres, et qui sont arrivés ou arriveront dans lesdits États membres entre le 24 mars 2015 et le 26 septembre 2017.

80. Comme l'indique le Conseil, après la date limite d'application de la décision attaquée, soit le 26 septembre 2017, les effets des dérogations expireront automatiquement et les règles générales recommenceront à s'appliquer sans besoin d'une intervention quelconque de la part du législateur de l'Union.

81. Ainsi que nous l'avons précédemment indiqué, ces dérogations ponctuelles et temporaires ne peuvent pas être assimilées à une modification durable des règles de fond contenues dans des actes législatifs de l'Union en matière d'asile, laquelle ne pourrait être opérée que sur le fondement de l'article 78, paragraphe 2, TFUE.

82. Il n'y a donc pas eu, à nos yeux, par l'adoption de la décision attaquée sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, de contournement de la procédure législative ordinaire prévue à l'article 78, paragraphe 2, TFUE.

83. Il convient, à cet égard, de clarifier la relation qu'entretiennent ces deux dispositions du traité.

84. Lu en lien avec l'article 80 TFUE, l'article 78, paragraphe 3, TFUE constitue une base juridique spécifique pour les mesures provisoires qui concrétisent le principe de solidarité dans des situations d'urgence caractérisées par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers.

85. La procédure prévue à l'article 78, paragraphe 3, TFUE est caractérisée par l'urgence à agir face à une situation de crise. C'est ce qui justifie qu'elle ne soit pas alignée sur la procédure législative ordinaire.

86. Comme l'indique le Conseil, les mesures prévues à l'article 78, paragraphes 2 et 3, TFUE reposent chacune sur une base juridique autonome dans le traité et s'inscrivent dans des situations et des objectifs différents sans qu'il y ait lieu de définir une hiérarchie entre elles.

87. Il convient d'insister sur le caractère complémentaire des bases juridiques que constituent l'article 78, paragraphe 2, sous e), TFUE [35] et l'article 78, paragraphe 3, TFUE. Leur utilisation concomitante ou successive permet en particulier à l'Union d'agir de façon efficace en cas de crise migratoire. Cette complémentarité est illustrée par la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015, établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement Dublin III.

88. Dans sa proposition, la Commission expose clairement quelles sont les interactions entre, d'une part, les mesures figurant dans cette proposition et, d'autre part, les programmes de relocalisation d'urgence fondés sur l'article 78, paragraphe 3, TFUE.

89. Comme l'explique la Commission, « [i]l convient d'établir une distinction entre la proposition établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et les propositions adoptées par la Commission sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE au profit de certains États membres confrontés à un afflux soudain de ressortissants de pays tiers sur leur territoire » [36]. La Commission poursuit en précisant que, « [a]lors que les mesures proposées par la Commission sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE revêtent un caractère provisoire, la proposition établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise instaure une méthode de détermination, pendant une période temporaire de crise, de l'État membre responsable de l'examen des demandes de protection internationale présentées dans un État membre se trouvant dans une situation de crise, en vue d'assurer une répartition équitable des demandeurs entre les États membres en pareille situation et, partant, de faciliter le fonctionnement du système de Dublin même en cas de crise » [37].

90. Il s'agit donc, dans ce dernier cas, et à la différence de ce que prévoit la décision attaquée, d'un dispositif permanent instaurant une méthode de détermination de l'État membre responsable de l'examen des demandes de protection internationale présentées dans un État membre se trouvant dans une situation de crise. Ce dispositif permanent est d'application générale, en ce sens que son application n'est pas ciblée sur certains États membres connaissant actuellement une situation de crise, mais peut bénéficier à tout État membre qui se trouverait dans une telle situation.

35 Cette disposition habilite le Parlement et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, à adopter les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant « des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire ».

36 Voir proposition de règlement, p. 3.

37 Idem.

91. Les conditions de déclenchement du mécanisme de relocalisation sont prévues par la proposition de règlement. Comme indiqué par la Commission dans cette proposition, l'État membre bénéficiaire doit ainsi « se trouver dans une situation de crise compromettant l'application du règlement Dublin III en raison d'une pression extrême caractérisée par un afflux important et disproportionné de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides, et faisant peser de lourdes contraintes sur son régime d'asile » [38].

92. La complémentarité entre les mesures prises sur le fondement de l'article 78, paragraphe 2, sous e), TFUE et celles adoptées en vertu de l'article 78, paragraphe 3, TFUE est encore expliquée de la façon suivante par la Commission : « [l]'instauration d'un mécanisme de relocalisation en cas de crise s'entend sans préjudice de la possibilité pour le Conseil d'adopter, sur proposition de la Commission, des mesures provisoires au profit d'un État membre se trouvant dans une situation d'urgence telle que caractérisée à l'article 78, paragraphe 3, [...] TFUE. Il sera toujours possible d'adopter des mesures d'urgence sur la base de l'article 78, paragraphe 3, [...] TFUE dans les situations exceptionnelles nécessitant une intervention d'urgence, voire un soutien plus vaste dans le domaine de la migration, si les conditions d'application du mécanisme de relocalisation en cas de crise ne sont pas remplies » [39].

93. S'agissant de la base juridique retenue, la Commission indique dans sa proposition que celle-ci « *modifie* le règlement [Dublin III] et devrait par conséquent être adoptée sur la même base juridique, à savoir l'article 78, paragraphe 2, point e), [...] TFUE, conformément à la procédure législative ordinaire » [40]. La proposition de règlement modifie, en effet, le règlement Dublin III, en y ajoutant une section VII, intitulée « Mécanisme de relocalisation en cas de crise ». Dans la mesure où elle amende ce règlement, cette proposition est à juste titre fondée sur l'article 78, paragraphe 2, sous e), TFUE et donc soumise à la procédure législative ordinaire.

94. En outre, la Commission précise que « [l]e mécanisme de relocalisation en cas de crise envisagé dans la proposition prévoit *des dérogations permanentes*, à appliquer dans certaines situations de crise au profit de certains États membres, notamment au principe défini à l'article 3, paragraphe 1, du règlement [Dublin III] selon lequel une demande de protection internationale est examinée par l'État membre que les critères énoncés au chapitre III désignent comme responsable. En lieu et place de ce principe, la proposition fixe, pour des situations de crise bien précises, une clé de répartition obligatoire à appliquer pour déterminer la responsabilité de l'examen des demandes » [41].

95. La décision attaquée et la proposition de règlement ont pour point commun de donner à l'Union les outils pour pouvoir répondre à des situations de crise migratoires. Cependant, alors que la première, en tant que mesure adoptée sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, présente un caractère provisoire et est ciblée sur les États membres qui se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, la seconde instaure un mécanisme de relocalisation à durée indéfinie, qui n'est pas limité à un nombre prédéterminé de ressortissants de pays tiers et qui n'identifie pas à l'avance un ou plusieurs États membres comme étant bénéficiaires de ce mécanisme.

96. Il découle de ces éléments que, alors que l'article 78, paragraphe 3, TFUE constitue la base juridique permettant à l'Union de répondre de façon provisoire et dans l'urgence à un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, l'article 78, paragraphe 2, sous e), TFUE permet de doter l'Union d'un cadre destiné à répondre de manière permanente et de façon générale à un problème structurel, à savoir le caractère inadapté de l'article 3, paragraphe 1, du règlement Dublin III en cas de pression migratoire soudaine sur les États membres situés en première ligne.

38 Voir ladite proposition, p. 4.

39 Idem.

40 Idem, italique ajouté par nos soins.

41 Idem, italique ajouté par nos soins.

97. Il résulte des développements qui précèdent que, à notre avis, l'article 78, paragraphe 3, TFUE peut servir de fondement à des mesures provisoires, telles que celles contenues dans la décision attaquée, qui sont destinées à répondre à une situation d'urgence même si elles comportent des dérogations à des dispositions particulières d'actes législatifs de l'Union, pour autant que ces dérogations sont strictement encadrées d'un point de vue matériel et temporel.

98. Le deuxième moyen de la République slovaque et le premier moyen de la Hongrie doivent, par conséquent, être rejetés comme étant non fondés.

2. Sur la première branche du cinquième moyen de la République slovaque et sur le deuxième moyen de la Hongrie, tirés de l'absence de caractère provisoire de la décision attaquée

99. La République slovaque et la Hongrie soutiennent que l'article 78, paragraphe 3, TFUE ne fournit pas de base juridique adéquate pour l'adoption de la décision attaquée dès lors que celle-ci ne revêt pas un caractère provisoire, contrairement à ce qu'exige cette disposition.

100. Aux termes de l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la décision attaquée, celle-ci est applicable du 25 septembre 2015 au 26 septembre 2017, soit pendant une période de 24 mois. De plus, l'article 13, paragraphe 3, de cette décision prévoit que celle-ci s'applique aux personnes qui arrivent sur le territoire de la République italienne et de la République hellénique dans cette période, ainsi qu'aux demandeurs de protection internationale qui sont arrivés sur le territoire de ces États membres à partir du 24 mars 2015.

101. Il résulte de ces dispositions que le champ d'application temporel de la décision attaquée est précisément délimité. Celle-ci prévoit sans ambiguïté possible un mécanisme d'urgence à durée déterminée, de sorte que son caractère provisoire ne peut, à notre avis, pas être contesté.

102. L'article 78, paragraphe 3, TFUE ne faisant plus mention d'une durée maximale de six mois, contrairement à ce qui était le cas à l'article 64, paragraphe 2, du traité CE, il faut en déduire que les mesures provisoires qui sont adoptées sur ce fondement peuvent avoir une durée plus longue.

103. Contrairement à ce que soutiennent la République slovaque et la Hongrie, la circonstance que la décision attaquée puisse, par les liens durables susceptibles d'unir les demandeurs de protection internationale et les États membres de relocalisation, faire sentir ses effets au-delà de la période mentionnée dans cette décision est, à notre avis, dénuée de pertinence. De tels effets plus ou moins à long terme sont, en effet, inhérents à la protection internationale pouvant être obtenue dans l'État membre de relocalisation. Si l'on suivait la thèse défendue par la République slovaque et la Hongrie, aucun mécanisme de relocalisation ne pourrait être mis en place sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE.

104. Par ailleurs, l'article 78, paragraphe 3, TFUE ne fixant pas de délai précis mais prévoyant uniquement l'adoption de mesures provisoires, nous considérons que le Conseil pouvait, sans violer cette disposition et sans excéder la marge d'appréciation que lui confère cette dernière, instaurer un mécanisme temporaire de relocalisation ayant une durée d'application de 24 mois. Il convient, à cet égard, de noter le souci exprimé par la Commission dans sa proposition de décision, selon lequel la durée des mesures provisoires « ne devrait pas être trop brève, de sorte qu'elles puissent avoir un effet réel dans la pratique et qu'elles aident véritablement [la République italienne] [et] la [République hellénique] [...] à faire face à l'afflux de migrants »[42]. Par ailleurs, le choix d'une durée d'application de

42 Voir cette proposition, p. 4.

24 mois se justifie également au regard du délai prévisible nécessaire pour préparer la mise en œuvre dans tous les États membres de la procédure de relocalisation, qui plus est si l'on tient compte, comme la République hellénique l'a souligné à juste titre lors de l'audience, du caractère inédit de cette procédure.

105. En outre, l'argument, avancé par la République slovaque et par la Hongrie, selon lequel la durée et les effets d'une mesure adoptée sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE ne pourraient pas aller au-delà de la durée nécessaire pour l'adoption d'un acte législatif fondé sur l'article 78, paragraphe 2, TFUE ne trouve aucun appui dans le libellé de ces deux dispositions. De plus, dans la mesure où il est impossible de déterminer à l'avance la durée qui serait nécessaire pour l'adoption d'un acte législatif instituant un mécanisme permanent de relocalisation sur le fondement de l'article 78, paragraphe 2, TFUE, la thèse défendue par la République slovaque et par la Hongrie nous paraît impossible à mettre en pratique. Cette incertitude peut être illustrée par le fait que la proposition de règlement instaurant un mécanisme de relocalisation permanent, alors qu'elle a été présentée le 9 septembre 2015, soit le même jour que la proposition ayant donné lieu à la décision attaquée, n'a toujours pas été adoptée et qu'il est impossible d'être certain qu'elle sera adoptée avant le 26 septembre 2017, date d'expiration de la décision attaquée, voire à une date ultérieure.

106. Les autres arguments avancés par la République slovaque et par la Hongrie ne sont pas de nature à modifier notre appréciation. Ainsi, le fait que la décision attaquée puisse connaître des adaptations en fonction des circonstances n'est pas en contradiction avec son caractère provisoire, pas plus que la possibilité de prorogation pour une période maximale de douze mois prévue à l'article 4, paragraphe 5, de la décision attaquée [43].

107. Il résulte des développements qui précèdent que la première branche du cinquième moyen de la République slovaque et le deuxième moyen de la Hongrie doivent être rejetés comme étant non fondés.

3. Sur la seconde branche du cinquième moyen de la République slovaque, tiré de ce que la décision attaquée ne satisfait pas aux conditions d'application de l'article 78, paragraphe 3, TFUE

108. La République slovaque conteste à trois égards le fait que la décision attaquée respecte la condition d'application de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, selon laquelle l'État membre bénéficiaire des mesures provisoires doit se trouver « dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers ».

109. En premier lieu, selon la République slovaque, l'afflux de ressortissants de pays tiers en Italie et en Grèce au moment de l'adoption de la décision attaquée ou immédiatement avant son adoption était raisonnablement prévisible et ne saurait donc être qualifié de « soudain ». En effet, les données statistiques pour les années 2013-2014 et les premiers mois de l'année 2015 indiqueraient que le nombre de ressortissants de pays tiers se dirigeant vers l'Italie et la Grèce avait augmenté de manière continue et que, dès l'intervalle 2013-2014, cette augmentation a été considérable. En outre, pour ce qui concerne l'Italie, les données actuelles pour l'année 2015 indiqueraient plutôt une baisse interannuelle du nombre de migrants.

110. Cet argument ne peut, selon nous, prospérer.

43 L'article 4, paragraphe 5, de la décision attaquée prévoit la possibilité d'une prorogation d'une période maximale de douze mois dans le cadre précis du mécanisme de suspension partielle des obligations de relocalisation prévu par cette disposition. Toutefois, ce mécanisme ne peut plus être déclenché et la prorogation n'est pas prévue pour le seul État membre (la République d'Autriche) qui en a bénéficié jusqu'au 11 mars 2017. La décision attaquée expirera donc définitivement le 26 septembre 2017.

111. Nous commencerons par relever, d'un point de vue général, en nous référant à l'« annual brief 2015 » de Frontex, que, en 2015, le nombre d'entrées irrégulières de ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures de l'Union a atteint plus de 1,8 million, alors que ce nombre était de 285 532 en 2014, soit une hausse de 546 %. En tant que points d'entrée principaux de ces ressortissants dans l'Union, la Grèce et l'Italie ont été exposées à une pression migratoire particulièrement intense.

112. L'article 78, paragraphe 3, TFUE offre une base juridique spécifique pour répondre aux situations d'urgence en matière migratoire auxquelles sont confrontés un ou plusieurs États membres, en prévoyant l'adoption de mesures provisoires qui, comme la Commission l'a relevé dans sa proposition de décision, revêtent « un caractère exceptionnel », en ce sens qu'« [e]lles ne peuvent être déclenchées que lorsque les problèmes touchant le régime d'asile de l'État membre ou des États membres concernés, par suite d'un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, présentent un certain degré d'urgence et de gravité » [44].

113. Comme le Conseil et les intervenants ayant présenté des observations à son soutien, nous relevons que l'ampleur massive de l'augmentation de l'afflux de ressortissants de pays tiers au cours de l'année 2015, et, en particulier, au cours des mois de juillet et d'août de cette année, constitue un fait objectif reflété par les données de Frontex qui sont mentionnées au considérant 13 de la décision attaquée. Ces données font état, en ce qui concerne l'Italie, de 42 356 franchissements irréguliers de frontières pendant les mois de juillet et d'août 2015, soit une augmentation de 20 % par rapport aux mois de mai et de juin 2015. S'agissant de la Grèce, ce chiffre a atteint 137 000 pendant les mois de juillet et d'août 2015, soit une augmentation de 250 %.

114. Ainsi qu'il ressort du considérant 13 de la décision attaquée, le Conseil a pris en compte le fait qu'une grande partie de ces migrants étaient, compte tenu de leur nationalité, susceptibles de se voir accorder une protection internationale.

115. Par ailleurs, il découle du considérant 14 de la décision attaquée que, selon les chiffres d'Eurostat et du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), entre les mois de janvier et de juillet 2015, une forte augmentation du nombre de personnes ayant demandé une protection internationale en Italie et en Grèce a été observée, ce qui confirme pleinement le constat d'une croissance exponentielle de la pression exercée sur les régimes d'asile de la République italienne et de la République hellénique.

116. Nous ajoutons qu'il ressort du considérant 16 de la décision attaquée que le Conseil a également pris en compte le fait que la situation d'urgence touchant la République italienne et la République hellénique devrait très probablement persister en raison de l'instabilité et des conflits dans le voisinage immédiat de ces deux États membres. La mise en évidence d'une pression constante sur les régimes d'asile de la République italienne et de la République hellénique, contribuant à fragiliser ces derniers de façon récurrente, rendait d'autant plus nécessaire l'adoption par l'Union d'une réponse immédiate, sous la forme de mesures provisoires prises sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, à la survenance d'une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain et massif de ressortissants de pays tiers sur le territoire de ces États membres [45].

117. Le caractère soudain de l'afflux de ressortissants de pays tiers ressort ainsi de données objectives. Ces dernières mettent en exergue un phénomène d'augmentation rapide du nombre d'arrivées de ressortissants de pays tiers en Italie et en Grèce sur un court laps de temps. L'incapacité de ces deux États membres à faire face à ce phénomène caractérise l'existence d'une situation d'urgence à laquelle la décision attaquée a pour objet de remédier.

44 Voir cette proposition, p. 1.

45 Voir, dans le même sens, la proposition de décision, dans laquelle la Commission précise que « [l]a situation géographique de l'Italie et de la Grèce ainsi que les conflits en cours dans leur voisinage proche les rendent encore plus vulnérables que les autres États membres dans l'immédiat, d'autant que les arrivées sans précédent de migrants sur leurs côtes devraient se poursuivre. Ces facteurs externes concourant à une pression migratoire accrue s'ajoutent aux faiblesses structurelles actuelles des régimes d'asile de ces deux États, de sorte que leur capacité à gérer de manière adéquate cette situation de forte contrainte se trouve davantage encore mise à mal » (p. 3).

118. Que cet afflux de ressortissants de pays tiers ait été ou non prévisible, ce qui importe pour justifier le recours à l'article 78, paragraphe 3, TFUE est qu'un tel afflux, par sa rapidité et son ampleur, a rendu indispensable une réaction immédiate de la part de l'Union par l'adoption de mesures provisoires afin d'alléger la pression considérable qui s'est alors exercée sur les régimes d'asile italien et grec, comme l'indique le considérant 26 de la décision attaquée.

119. Peu importe également que la tendance à l'augmentation du nombre de ressortissants de pays tiers arrivés de façon irrégulière en Italie et en Grèce soit apparue avant l'année 2015. Comme nous l'avons indiqué précédemment, ce qui importe est le constat d'une croissance subite de ce nombre, tel qu'il ressort des données objectives précitées, dont l'exactitude n'est pas contestée par les requérantes.

120. En deuxième lieu, la République slovaque soutient que l'article 78, paragraphe 3, TFUE implique que l'État membre se trouve dans une situation d'urgence qui est due précisément à un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, ce qui ressortirait de l'utilisation du terme « caractérisée ». Or, la République slovaque observe que, à tout le moins dans le cas de la République hellénique, ce lien de causalité ne semble pas exister. Il serait, en effet, établi que le régime d'asile et de migration grec (et également italien) fait face, depuis longtemps, à des problèmes importants sans lien de causalité direct avec le phénomène migratoire caractéristique de la période au cours de laquelle la décision attaquée a été adoptée.

121. Cet argument doit, à notre avis, être écarté.

122. Certes, comme l'observe le Conseil, il existe une divergence entre les versions linguistiques de l'article 78, paragraphe 3, TFUE en ce que, dans quinze versions, le mot « caractérisée » est utilisé alors que dans neuf versions figure le mot « causée ». Toutefois, dans les deux cas, est exprimée la condition selon laquelle il doit exister une relation étroite entre la situation d'urgence nécessitant l'adoption de mesures provisoires et l'afflux soudain de ressortissants de pays tiers. Or, ainsi qu'il ressort des considérants 13 et 26 de la décision attaquée, c'est bien l'afflux soudain de ressortissants de pays tiers au cours de l'année 2015, et particulièrement pendant les mois de juillet et d'août 2015, qui a contribué à faire peser sur les régimes d'asile italien et grec une pression intenable, caractéristique d'une situation d'urgence.

123. Peu importe, à cet égard, que les régimes d'asile italien et grec aient été déjà précédemment fragilisés. Comme le relève à juste titre le Conseil, il est probable que la forte pression qu'ont connue les systèmes d'asile italien et grec aurait été susceptible de gravement perturber n'importe quel système d'asile, même un système ne connaissant pas de faiblesses structurelles.

124. En troisième lieu, selon la République slovaque, la décision attaquée ne pourrait pas être adoptée sur la base de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, dès lors qu'elle viserait à résoudre non pas une situation d'urgence existante ou imminente touchant la République italienne et la République hellénique, mais, du moins en partie, des situations hypothétiques futures dont il n'aurait pas été possible, lors de l'adoption de la décision attaquée, d'affirmer avec une probabilité suffisante qu'elles se produiront.

125. La République slovaque estime que la période d'application de deux voire de trois ans de la décision attaquée serait trop longue pour pouvoir affirmer que, au cours de toute cette période, les mesures adoptées répondront à la situation d'urgence, actuelle ou imminente, qui touche la République italienne et la République hellénique. Ainsi, au cours de cette période, la situation d'urgence peut ne plus exister dans ces États membres. De plus, le mécanisme de relocalisation de la réserve de 54 000 personnes supplémentaires prévu à l'article 4, paragraphe 3, de la décision attaquée, lu en lien avec l'article 4, paragraphe 1, sous c), de celle-ci, viserait à répondre à des situations totalement hypothétiques dans d'autres États membres.

126. La République de Pologne soutient ce point de vue en arguant que l'article 78, paragraphe 3, TFUE vise une situation de crise préexistante et actuelle qui exige l'adoption de mesures correctives immédiates et non, comme le ferait la décision attaquée, des situations de crise pouvant se produire à l'avenir mais dont la survenance, la nature et l'ampleur sont incertaines ou difficiles à prévoir.

127. Contrairement à la République slovaque et à la République de Pologne, nous considérons que le fait que la décision attaquée se réfère à des événements ou à des situations futures ne constitue en rien une incompatibilité avec l'article 78, paragraphe 3, TFUE.

128. En effet, nous rappelons qu'il ressort des considérants 13 et 26 de la décision attaquée que l'adoption de celle-ci est avant tout motivée par la nécessité de répondre à une situation d'urgence qui s'est manifestée en particulier pendant les mois de juillet et d'août 2015 en Italie et en Grèce. La circonstance que la décision attaquée contient plusieurs dispositions permettant d'adapter celle-ci à l'évolution de cette situation ne doit pas occulter le fait que cette décision est destinée à résoudre un problème qui est né avant son adoption.

129. Quoi qu'il en soit, nous considérons que l'article 78, paragraphe 3, TFUE ne s'oppose pas à ce que la décision attaquée contienne plusieurs dispositions permettant d'adapter cette dernière à l'évolution des flux migratoires. Cette disposition confère au Conseil une large marge d'appréciation dans le choix des mesures devant être prises afin de répondre de manière adéquate à une situation d'urgence caractérisée par l'afflux soudain de ressortissants de pays tiers. Une telle situation d'urgence étant susceptible de persister, d'évoluer et d'affecter d'autres États membres, le Conseil était fondé à envisager la possibilité d'adapter son action et, en particulier, les caractéristiques et les modalités d'application du mécanisme temporaire de relocalisation.

130. Ainsi, la nécessité de répondre à une situation d'urgence par des mesures provisoires, qu'exprime la base juridique constituée à l'article 78, paragraphe 3, TFUE, n'exclut ni l'adaptation d'une mesure telle que la décision attaquée à l'évolution de la situation ni l'adoption par le Conseil d'actes d'exécution. Répondre à l'urgence n'exclut pas le caractère évolutif et adapté de la réponse, pourvu que celle-ci conserve son caractère provisoire.

131. De ce point de vue, sont donc parfaitement compatibles avec l'article 78, paragraphe 3, TFUE des dispositions telles que l'article 1er, paragraphe 2, second alinéa, et l'article 4, paragraphe 3, de la décision attaquée, qui prévoient la possibilité pour la Commission de présenter des propositions au Conseil si elle estime qu'une adaptation du mécanisme de relocalisation est justifiée en raison du fait que la situation évolue sur le terrain ou qu'un État membre est confronté à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers en raison d'une importante réorientation des flux migratoires.

132. Le Conseil a également pu, sans que cela affecte la légalité de la décision attaquée, reproduire, à l'article 9, première phrase, de celle-ci, les conditions dans lesquelles des mesures provisoires, distinctes de la décision attaquée, peuvent être prises sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE et les conséquences qui peuvent en résulter quant à l'application de la décision attaquée.

133. Enfin, comme le relève à juste titre le Conseil, le fait de prévoir dans la décision attaquée l'adoption d'actes d'exécution [46] et de faire dépendre leur adoption d'événements ou de situations futures ne saurait entacher d'illégalité la décision attaquée. En effet, ainsi qu'il ressort du considérant 28 de la décision attaquée, l'exercice par le Conseil de telles compétences d'exécution est nécessaire pour permettre une adaptation rapide du mécanisme temporaire de relocalisation à des situations qui évoluent vite.

46 Voir article 4, paragraphes 2, 4 et 6, ainsi que article 11, paragraphe 2, de la décision attaquée.

134. La seconde branche du cinquième moyen de la République slovaque n'est donc pas fondée.

135. Il résulte des développements qui précèdent que les moyens soulevés par la République slovaque et par la Hongrie, tirés de l'inadéquation de l'article 78, paragraphe 3, TFUE en tant que base juridique pour l'adoption de la décision attaquée, doivent tous être rejetés comme étant non fondés.

C. Sur les moyens relatifs à la régularité de la procédure d'adoption de la décision attaquée et tirés de la violation des formes substantielles

1. Sur le premier moyen de la République slovaque et sur le septième moyen de la Hongrie, tirés d'une violation de l'article 68 TFUE

136. La République slovaque et la Hongrie soutiennent que, dès lors que la décision attaquée va au-delà des orientations définies par le Conseil européen dans ses conclusions des 25 et 26 juin 2015, selon lesquelles la répartition des personnes relocalisées devait être décidée « par consensus » et « en tenant compte de la situation particulière de chaque État membre »[47], le Conseil a enfreint l'article 68 TFUE et a violé les formes substantielles.

137. Aux termes de l'article 15, paragraphe 1, TUE, « [l]e Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative ».

138. En vertu de l'article 68 TFUE, « [l]e Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice ».

139. Nous relevons que, si les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 contiennent effectivement une disposition prévoyant que les États membres devraient décider « par consensus » de la répartition de personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, et ce « en tenant compte de la situation particulière de chaque État membre »[48], cette disposition se rapporte à la relocalisation temporaire et exceptionnelle sur deux ans, depuis l'Italie et la Grèce, de 40 000 personnes. Or, cette mesure de relocalisation de 40 000 personnes a fait l'objet de la décision 2015/1523, qui répond donc précisément à l'orientation formulée par le Conseil européen.

140. Selon la République slovaque et la Hongrie, une nouvelle mesure de relocalisation d'urgence telle que celle prévue par la décision attaquée n'aurait pas pu être proposée, ni a fortiori adoptée, sans que le Conseil européen prenne préalablement une position en ce sens.

141. La République slovaque considère ainsi que, en adoptant la décision attaquée sans que le mandat découlant des conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 ait été modifié ou élargi, le Conseil a empiété sur les fonctions et les compétences du Conseil européen. Il aurait donc enfreint l'article 68 TFUE ainsi que l'article 13, paragraphe 2, TUE et le principe de l'équilibre institutionnel. En outre, selon la Hongrie, l'article 15 TUE devrait être interprété en ce sens que les conclusions du Conseil européen s'imposent aux institutions de l'Union.

47 Voir point 4, sous b), de ces conclusions.
48 Idem.

142. En vertu de l'article 13, paragraphe 2, TUE, « [c]haque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci ». Cette disposition traduit le principe de l'équilibre institutionnel, caractéristique de la structure institutionnelle de l'Union, lequel implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres [49].

143. À notre avis, ni la Commission ni le Conseil n'ont outrepassé les attributions qui leurs sont conférées à l'article 78, paragraphe 3, TFUE, respectivement, en proposant puis en adoptant la décision attaquée.

144. En particulier, les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 ne sauraient avoir pour effet d'interdire à la Commission de proposer, puis au Conseil d'adopter, un dispositif provisoire et contraignant de relocalisation de demandeurs de protection internationale complétant la décision 2015/1523.

145. Nous rappelons, à cet égard, que les mesures provisoires qui peuvent être adoptées par le Conseil sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, le sont sur proposition de la Commission. Ce pouvoir d'initiative, reconnu de façon générale à la Commission à l'article 17, paragraphe 2, TUE, pourrait être remis en cause si l'on admettait qu'il soit conditionné par l'adoption préalable de conclusions par le Conseil européen. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'une disposition du traité, telle que l'article 78, paragraphe 3, TFUE, confère à la Commission le pouvoir de proposer une réponse immédiate de l'Union à une situation d'urgence. Au titre de son pouvoir d'initiative, la Commission, qui, conformément à l'article 17, paragraphe 1, TUE, « promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin », doit pouvoir déterminer l'objet, la finalité ainsi que le contenu de sa proposition [50].

146. Comme l'indiquent, en substance, la République italienne et le Grand-Duché de Luxembourg, la décision attaquée répond à une nouvelle situation d'urgence intervenue pendant les mois de juillet et d'août 2015. L'adoption d'un mécanisme temporaire de relocalisation de 120 000 demandeurs de protection internationale, sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, ne nécessitait pas d'être précisément et préalablement visée dans des conclusions du Conseil européen. Outre qu'une telle exigence ne ressort pas du libellé de cette disposition, elle aurait pour effet d'anéantir la réactivité dont les institutions de l'Union doivent faire preuve lorsque des États membres font face à une situation d'urgence.

147. Par ailleurs, il convient de ne pas faire produire aux conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 des effets allant au-delà de l'adoption de la mesure ayant précisément pour objet d'y donner suite, à savoir la décision 2015/1523, qui porte sur la relocalisation volontaire de 40 000 personnes.

148. En tout état de cause, quand bien même il serait considéré que la décision 2015/1523 n'a pas épuisé les préconisations contenues dans les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, nous ne décelons dans la démarche empruntée par la Commission et par le Conseil, sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, en vue de l'adoption de la décision attaquée, aucune contrariété de principe avec les orientations définies par le Conseil européen dans ses conclusions des 25 et 26 juin 2015.

49 Voir, notamment, arrêt du 14 avril 2015, Conseil/Commission (C-409/13, EU:C:2015:217, point 64 et jurisprudence citée).

50 Voir, en ce sens, arrêt du 14 avril 2015, Conseil/Commission (C-409/13, EU:C:2015:217, point 70). Cette jurisprudence doit, à notre avis, s'appliquer aussi aux actes non législatifs.

149. En effet, le Conseil européen déclare, au point 2 de ces conclusions, qu'il convient de poursuivre les travaux « en se fondant sur l'agenda européen en matière de migration présenté par la Commission ». Or, cet agenda prévoit l'activation du mécanisme d'urgence prévu à l'article 78, paragraphe 3, TFUE. En outre, le Conseil européen appelle, au point 3 desdites conclusions, au déploiement de « plus vastes efforts [...] pour mieux endiguer les flux croissants de migration illégale », notamment en développant le volet relatif à la relocalisation. La Commission et le Conseil se sont donc inscrits dans la ligne d'action préconisée par le Conseil européen en proposant puis en adoptant la décision attaquée sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE.

150. Enfin, pour autant que le fond de la contestation formulée par la République slovaque et par la Hongrie concerne le fait que la décision attaquée a été adoptée à la majorité qualifiée, il convient de relever que, dès lors que l'article 78, paragraphe 3, TFUE permet au Conseil d'adopter des mesures à la majorité qualifiée, il est exclu, faute de disposition en sens contraire dans le traité, que le Conseil européen modifie cette règle de vote en imposant au Conseil une règle de vote à l'unanimité. En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, dans la mesure où les règles relatives à la formation de la volonté des institutions de l'Union sont établies par les traités et ne sont à la disposition ni des États membres ni des institutions elles–mêmes, seuls les traités peuvent, dans des cas particuliers, habiliter une institution à modifier une procédure décisionnelle qu'ils établissent [51].

151. Il résulte des développements qui précèdent que le premier moyen de la République slovaque et le septième moyen de la Hongrie doivent être rejetés comme étant non fondés.

2. Sur la troisième branche du troisième moyen et sur la première branche du quatrième moyen de la République slovaque ainsi que sur le cinquième moyen de la Hongrie, tirés d'une violation des formes substantielles en ce que le Conseil n'a pas respecté l'obligation de consultation du Parlement prévue à l'article 78, paragraphe 3, TFUE

152. La République slovaque et la Hongrie font valoir que, dès lors que le Conseil a apporté des modifications substantielles à la proposition initiale de la Commission et a adopté la décision attaquée sans consulter à nouveau le Parlement, le Conseil a commis une violation des formes substantielles requises à l'article 78, paragraphe 3, TFUE, devant entraîner l'annulation de la décision attaquée. La République slovaque estime que, en procédant ainsi, le Conseil a également enfreint l'article 10, paragraphes 1 et 2, TUE, l'article 13, paragraphe 2, TUE ainsi que les principes de la démocratie représentative, de l'équilibre institutionnel et de bonne administration.

153. À cet égard, la République slovaque et la Hongrie font état des modifications substantielles suivantes.

154. Ces deux États membres relèvent que, dans la décision attaquée, la Hongrie figure non plus parmi les États membres bénéficiaires du mécanisme de relocalisation, mais parmi les États membres de relocalisation, ce qui a conduit à la suppression de l'annexe III de la proposition initiale et à l'inclusion de la Hongrie dans les annexes I et II de la décision attaquée.

155. La modification fondamentale tiendrait au fait que, si le nombre total de 120 000 personnes a été maintenu, le nombre de 54 000 personnes compris dans ce nombre total, dont il était initialement prévu qu'il aurait trait à des personnes devant être relocalisées à partir de la Hongrie, a été transformé en une « réserve » qui n'avait pas été envisagée dans la proposition initiale de la Commission. En conséquence, la structure et plusieurs éléments essentiels de cette proposition auraient été

51 Voir, notamment, arrêt du 10 septembre 2015, Parlement/Conseil (C-363/14, EU:C:2015:579, point 43 et jurisprudence citée).

profondément modifiés, tels que l'intitulé et son champ d'application ratione personae, la liste des États membres bénéficiaires et de relocalisation ainsi que le nombre de personnes à relocaliser dans chacun des États membres. Cela aurait donné lieu à des modifications incorporées dans les articles 1er et 3 ainsi que dans l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la décision attaquée.

156. La République slovaque fait état d'autres modifications de la proposition initiale de la Commission. Cet État membre indique ainsi que, contrairement à ce qui était le cas dans cette proposition, la décision attaquée prévoit, à son article 4, paragraphe 3, que d'autres États membres peuvent bénéficier du mécanisme de relocalisation s'ils remplissent les conditions prévues par cette disposition. Par ailleurs, l'article 13, paragraphe 3, de la décision attaquée prévoirait que celle-ci s'applique de manière rétroactive aux demandeurs arrivés à partir du 24 mars 2015, soit une période de six mois précédant l'adoption de cette décision, alors que, dans sa proposition initiale, la Commission avait limité cette rétroactivité à un mois.

157. De même, l'article 4, paragraphes 5 et 6, de la décision attaquée comporterait des modifications substantielles par rapport à la proposition initiale de la Commission s'agissant du régime de suspension temporaire de la participation d'un État membre au processus de relocalisation. En effet, la République slovaque fait valoir que la décision attaquée dispose que le pouvoir de décider une telle suspension revient au Conseil alors que la Commission avait proposé que ce pouvoir lui soit confié. La décision attaquée comporterait également une limitation de la suspension à 30 % du contingent de demandeurs attribué à l'État membre concerné alors que la proposition initiale de la Commission ne comportait pas une telle limitation. En outre, alors que la proposition initiale de la Commission prévoyait l'obligation pour l'État membre dispensé de verser une compensation financière, une telle obligation ne figurerait pas dans le texte de la décision attaquée.

158. Enfin, la République slovaque relève que, alors que le considérant 25 de la proposition initiale de la Commission indiquait la clé de répartition selon laquelle avaient été déterminés les chiffres concernant les personnes à relocaliser vers chaque État membre, la décision attaquée ne fait pas mention d'une telle clé, de sorte que cette décision ne permet pas de connaître les critères selon lesquels les contingents ont été attribués à chaque État membre.

159. Les requérantes font grief au Conseil de ne pas avoir consulté de nouveau le Parlement après avoir apporté ces modifications fondamentales à la proposition initiale de la Commission, et ce alors même que, dans sa résolution du 17 septembre 2015, le Parlement avait demandé au Conseil de le consulter à nouveau si celui-ci entendait modifier de manière substantielle la proposition de la Commission.

160. Si la présidence de l'Union a régulièrement informé le Parlement, en particulier la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement (ci-après la « commission LIBE »), de l'évolution du dossier au Conseil, cela ne pourrait pas remplacer une résolution formelle du Parlement adoptée en séance plénière.

161. La Hongrie se réfère à deux lettres envoyées par le président de la commission des affaires juridiques du Parlement au président du Parlement dans lesquelles il est notamment indiqué que cette commission serait également arrivée à la conclusion selon laquelle le Conseil avait modifié de façon substantielle la proposition initiale de la Commission en retirant la Hongrie du cercle des États membres bénéficiaires et que le Parlement aurait donc dû être à nouveau consulté. Néanmoins, ladite commission aurait, pour des raisons politiques, recommandé au Parlement de ne pas intervenir dans les présentes affaires devant la Cour.

162. Le Conseil a contesté l'utilisation de ces deux lettres dans le cadre des présentes procédures et a, notamment, demandé à la Cour de prendre une mesure d'instruction afin d'en vérifier le caractère authentique. À notre avis, ces deux lettres ne doivent pas être prises en compte par la Cour, à qui il revient en dernier lieu et indépendamment de ce qui est exprimé dans ces lettres, de décider si le Conseil s'est acquitté de son obligation de consulter le Parlement en conformité avec ce que prévoit l'article 78, paragraphe 3, TFUE.

163. Selon la Cour, « la consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné » [52]. Nous soulignons également que, selon une jurisprudence constante de la Cour, « l'exigence de consulter le Parlement [...], dans les cas prévus par le traité, implique l'exigence d'une nouvelle consultation à chaque fois que le texte finalement adopté, considéré dans son ensemble, s'écarte dans sa substance même de celui sur lequel le Parlement a déjà été consulté, à l'exception des cas où les amendements correspondent, pour l'essentiel, au souhait exprimé par le Parlement lui-même » [53].

164. Il y a lieu dès lors d'examiner si les modifications dont font état les requérantes concernent la substance même du texte considéré dans son ensemble.

165. À cet égard, force est de constater que la proposition initiale de la Commission, de même que la proposition modifiée, ont prévu, en vue de faire face à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, un mécanisme temporaire de relocalisation de 120 000 personnes, prévoyant de façon contraignante la répartition de ces personnes entre les États membres sur une durée déterminée. Le retrait de la Hongrie des États membres tirant profit de ce mécanisme constitue certes une modification juridique, mais ne porte pas atteinte aux caractéristiques fondamentales dudit mécanisme.

166. À la suite de ce retrait, la proposition initiale de la Commission a dû connaître plusieurs ajustements, notamment en ce qui concerne la réserve de 54 000 personnes. Toutefois, ces adaptations ne touchent pas à l'économie fondamentale de la décision attaquée. Par ailleurs, les autres modifications qui ont été pointées par la République slovaque ne nous paraissent pas être de nature à affecter le noyau dur de la proposition initiale, tel que nous l'avons précédemment mis en exergue.

167. Au total, les différentes modifications apportées par la Commission à sa proposition n'ont donc pas, à notre avis, affecté la substance même de la décision attaquée considérée dans son ensemble et n'ont dès lors pas exigé une nouvelle consultation du Parlement.

168. Nous ajoutons qu'il est permis de s'interroger sur la nécessité d'une nouvelle consultation du Parlement lorsque la modification principale apportée par le Conseil à la proposition initiale de la Commission ne résulte pas d'un choix librement opéré par lui, mais se limite à prendre acte d'une circonstance nouvelle indépendante de sa volonté et, qui plus est, qu'il est tenu de prendre en compte.

169. En l'occurrence, il faut souligner que le Conseil n'était pas en mesure d'obliger la Hongrie à rester bénéficiaire du mécanisme temporaire de relocalisation, ainsi que cela était prévu dans la proposition initiale de la Commission. Le Conseil ne pouvait, dès lors, que prendre acte de la volonté exprimée par cet État membre de ne pas figurer au nombre des États membres au profit desquels ce mécanisme devait être appliqué.

52 Voir, notamment, arrêt du 10 juin 1997, Parlement/Conseil (C-392/95, EU:C:1997:289, point 14 et jurisprudence citée).

53 Voir, notamment, arrêt du 10 juin 1997, Parlement/Conseil (C-392/95, EU:C:1997:289, point 15 et jurisprudence citée).

170. De plus, sauf à considérer qu'il s'agit d'une consultation purement formelle, la raison d'être de la consultation du Parlement est d'aboutir, le cas échéant, à des modifications par le Conseil du texte présenté qui vont dans le sens de ce que souhaite le Parlement. Or, en l'espèce, le Conseil n'avait pas d'autre choix que de prendre acte du retrait de la Hongrie, en adaptant sa décision à cette circonstance indépendante de sa volonté.

171. En somme, nous considérons que, en vue de déterminer si le Parlement devait être ou non à nouveau consulté, ne peut pas être considéré comme un élément essentiel d'une réglementation un élément sur lequel le Conseil n'a pas de prise. Il s'agit en l'occurrence non pas du résultat d'un compromis politique, mais du refus exprimé par un État membre de bénéficier d'une mesure provisoire prise sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE. Si le Conseil peut contraindre les États membres, sur la base de cette disposition, lue en liaison avec l'article 80 TFUE, à faire preuve de solidarité et à prendre leur part de responsabilité afin de faire face à une situation d'urgence, il ne peut pas, à notre avis, obliger un État membre à bénéficier de cette solidarité.

172. En tout état de cause, à supposer même qu'il puisse être considéré que le texte finalement adopté, considéré dans son ensemble, s'écarte dans sa substance de celui sur la base duquel le Parlement a adopté sa résolution législative du 17 septembre 2015, nous estimons que, compte tenu du contexte d'urgence entourant l'adoption d'une mesure prise sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, telle que la décision attaquée, le Parlement a été dûment consulté tout au long de la procédure, tant au sujet de la version initiale de la proposition de la Commission qu'au sujet des modifications apportées à celle-ci.

173. Il ressort des observations soumises à la Cour, en particulier par le Conseil et le Grand-Duché de Luxembourg, que le Parlement a, lors de multiples contacts formels et informels, été informé par le Conseil de la quasi-totalité des modifications ayant été apportées au texte initial et qu'il ne s'y est pas opposé.

174. Plus précisément, le Conseil expose, sans être démenti, que, le 14 septembre 2015 à 12 heures, celui-ci a décidé de consulter le Parlement au sujet de la proposition de la Commission. Le jour même, le secrétaire général du Conseil a transmis, à l'attention du président du Parlement, une lettre de consultation formelle dans laquelle le Conseil s'est engagé à tenir le Parlement pleinement informé de l'évolution du dossier au Conseil. Le 16 septembre 2015, M. Jean Asselborn, ministre luxembourgeois de l'Immigration et de l'Asile, président du Conseil, a assisté à la session plénière extraordinaire du Parlement. Lors de ses interventions, il a présenté les résultats de la réunion du Conseil « Justice et affaires intérieures » du 14 septembre 2015. Il a, à cette occasion, annoncé que la Hongrie avait indiqué son refus d'être considérée comme un État membre de première ligne et de bénéficier du mécanisme de solidarité, ainsi que le maintien, malgré ce retrait de la Hongrie, du nombre de 120 000 personnes à relocaliser.

175. Ainsi que le relève à juste titre le Grand-Duché de Luxembourg, le Parlement a donc été mis en mesure de tenir compte de cette circonstance en vue de l'adoption de sa résolution législative le 17 septembre 2015. Il a donc pu prendre acte, au stade de sa consultation formelle, du retrait de la Hongrie du cercle des bénéficiaires du mécanisme temporaire de relocalisation de 120 000 personnes. Si cette nouvelle circonstance lui avait paru s'opposer à l'adoption de la décision attaquée, le Parlement aurait ainsi été mis en mesure d'exprimer son opinion à cet égard.

176. Le fait que la résolution législative du Parlement du 17 septembre 2015 ne reflète pas ce retrait de la Hongrie et qu'aucune autre résolution ne formalise la consultation du Parlement sur les modifications apportées à la proposition de la Commission à la suite dudit retrait n'est, à nos yeux, pas déterminant.

177. Nous estimons que les caractéristiques particulières de la base juridique constituée à l'article 78, paragraphe 3, TFUE militent en faveur d'une relative souplesse quant à la vérification du point de savoir si le Parlement a été dûment consulté une nouvelle fois à la suite du retrait de la Hongrie et des modifications du texte initial qui sont la conséquence de ce retrait.

178. Nous notons, du reste, que ce contexte d'urgence a été pleinement pris en compte par le Parlement dans le cadre de sa consultation. En effet, la résolution législative du Parlement du 17 septembre 2015 a été adoptée selon la procédure d'urgence prévue à l'article 154 du règlement de cette institution. Nous relevons également que le Parlement a mis en exergue dans cette même résolution « la situation d'urgence exceptionnelle et la nécessité d'y remédier sans plus tarder ».

179. Certes, dans ladite résolution, le Parlement « demande au Conseil de le consulter à nouveau, s'il entend modifier de manière substantielle la proposition de la Commission ». Toutefois, nous considérons que, au vu du caractère exceptionnel de la situation d'urgence et de l'impératif de célérité dans l'adoption d'une réponse à la crise migratoire qui a été mis en avant par le Parlement lui-même, il n'y a pas lieu d'exiger qu'une nouvelle consultation soit effectuée dans un cadre formel et procédural bien précis.

180. Le Conseil apporte d'ailleurs des précisions sur la manière dont le Parlement a été régulièrement informé entre le 17 septembre 2015, date de sa résolution législative, et le 22 septembre 2015, date de l'adoption de la décision attaquée.

181. Ainsi, dans le cadre des contacts informels annoncés dans la lettre de consultation, la présidence du Conseil a préparé pour le Parlement une version consolidée du texte de la proposition, comprenant tous les changements apportés par le Conseil jusqu'au 21 septembre 2015 à 22 heures inclus. Ce texte a été transmis au Parlement le 22 septembre 2015 à 9 heures. Le même jour, la commission LIBE, dont il n'est pas contesté qu'elle constitue la commission parlementaire compétente en matière d'asile, a tenu une réunion lors de laquelle la présidence du Conseil a présenté le texte de la proposition de la Commission modifiée. À cet égard, la présidence du Conseil a été en mesure d'intégrer dans sa présentation les dernières modifications apportées au texte lors de la réunion extraordinaire du Comité des représentants permanents (Coreper) qui s'était tenue le matin même. Le Parlement a également été informé de l'ordre du jour de la réunion du Conseil prévue pour 14 h 30 le même jour, ainsi que des intentions de la présidence et de l'évolution envisageable du dossier lors de cette réunion du Conseil. Par la suite, la commission LIBE a tenu un débat sur le texte ainsi modifié, en prévision de la réunion extraordinaire du Conseil.

182. Il découle de ces éléments que le Conseil a associé étroitement le Parlement à l'élaboration de la décision attaquée. Au vu du contexte d'urgence, reconnu et pris en compte par le Parlement lui-même, et de la nécessaire souplesse qui doit guider le déroulement de la procédure dans un tel contexte, il y a lieu d'admettre que le Parlement a été dûment consulté, en conformité avec ce que prévoit l'article 78, paragraphe 3, TFUE.

183. Nous proposons donc à la Cour de rejeter comme étant non fondés la troisième branche du troisième moyen et la première branche du quatrième moyen de la République slovaque ainsi que le cinquième moyen de la Hongrie.

3. Sur la seconde branche du quatrième moyen de la République slovaque et sur le troisième moyen de la Hongrie, tirés d'une violation des formes substantielles en ce que le Conseil n'a pas statué à l'unanimité contrairement à ce que prévoit l'article 293, paragraphe 1, TFUE

184. La République slovaque et la Hongrie soutiennent que le Conseil, en adoptant la décision attaquée, a violé la forme substantielle prescrite à l'article 293, paragraphe 1, TFUE, en ce qu'il a amendé la proposition de la Commission sans respecter l'exigence d'unanimité imposée par cette disposition. La République slovaque considère que, en agissant de la sorte, le Conseil a également violé l'article 13, paragraphe 2, TUE et les principes de l'équilibre institutionnel et de bonne administration.

185. Selon les requérantes, l'exigence d'unanimité prévue à l'article 293, paragraphe 1, TFUE s'applique à toute modification de la proposition de la Commission, y compris en cas de modification mineure et indépendamment du point de savoir si la Commission a explicitement ou implicitement accepté les modifications apportées à sa proposition lors des discussions au sein du Conseil.

186. Les requérantes font également valoir que rien n'indique que, au cours de la procédure d'adoption de la décision attaquée, la Commission aurait retiré sa proposition et aurait présenté une nouvelle proposition rédigée en des termes identiques à ceux du texte qui est devenu par la suite la décision attaquée. Il découlerait au contraire du procès-verbal de la session du Conseil du 22 septembre 2015 que la Commission n'a ni déposé de nouvelle proposition ni fait de déclaration préalable au sujet du projet modifié tel que finalement adopté par le Conseil. Or, il serait exigé que la Commission adhère activement et explicitement aux modifications concernées afin de pouvoir considérer que celle-ci a modifié sa proposition au sens de l'article 293, paragraphe 2, TFUE. De plus, le cas d'espèce serait différent de celui en cause dans l'arrêt du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil [54].

187. Enfin, les requérantes contestent le fait que les deux membres de la Commission qui étaient présents aux différentes réunions tenues au sein du Conseil étaient dûment mandatés par le collège des commissaires pour approuver le texte tel qu'il a finalement été adopté par le Conseil.

188. Nous ne partageons pas la position soutenue par les requérantes.

189. Comme nous l'avons précédemment indiqué, le traité FUE confère à la Commission un pouvoir d'initiative législative. L'article 293, paragraphe 1, TFUE permet de garantir ce pouvoir dans la mesure où il prévoit que, en dehors des cas visés par les dispositions du traité FUE qui y sont mentionnées, le Conseil, lorsqu'il statue, en vertu des traités, sur proposition de la Commission, ne peut amender la proposition qu'en statuant à l'unanimité [55].

190. Par ailleurs, l'article 293, paragraphe 2, TFUE précise que, « [t]ant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long des procédures conduisant à l'adoption d'un acte de l'Union ».

191. Dans le contexte de la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision attaquée, nous estimons qu'il n'a pas été porté atteinte au pouvoir d'initiative de la Commission, que l'article 293 TFUE a pour objet de préserver. Nous observons d'ailleurs que la Commission affirme elle-même, dans le cadre de la présente procédure, que ses prérogatives institutionnelles ont été respectées.

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

55 Voir arrêt du 14 avril 2015, Conseil/Commission (C-409/13, EU:C:2015:217, points 71 et 72).

192. Il ressort des explications fournies à la Cour par la Commission que celle-ci s'est fixée comme objectif prioritaire, lors de sa réunion du 16 septembre 2015, de parvenir à ce que le Conseil adopte, à l'occasion de sa session du 22 septembre 2015, une décision contraignante et applicable sans délai concernant la relocalisation de 120 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale. Afin d'atteindre cet objectif prioritaire, MM. Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission, et Dimitris Avramopoulos, commissaire chargé de la migration, des affaires intérieures et de la citoyenneté, se sont vu octroyer, selon les indications fournies par la Commission, la marge de manœuvre nécessaire pour ce qui est des autres aspects de la proposition.

193. Comme le précise la Commission, l'article 13 de son règlement intérieur lui permet de « charger un ou plusieurs de ses membres, en accord avec le président, d'adopter le texte définitif d'un acte ou d'une proposition à soumettre aux autres institutions, dont elle a défini la substance lors de ses délibérations ». Nous relevons que les requérantes n'avancent aucun commencement de preuve de nature à étayer leurs allégations selon lesquelles les deux membres de la Commission n'auraient pas été dûment habilités par le collège des commissaires pour approuver, au nom de la Commission, les modifications de la proposition initiale. Dans ces conditions et au regard des explications fournies par la Commission, il y a lieu, à notre avis, de présumer que le premier vice-président de la Commission et le commissaire compétent en matière d'asile et d'immigration étaient dûment habilités par le collège des commissaires pour prendre pleinement part, au nom de la Commission, à la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision attaquée.

194. Le pouvoir d'initiative de la Commission a été préservé dans le cadre de la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision attaquée, dans la mesure où il y a lieu de considérer que la Commission a, conformément à la possibilité ouverte à l'article 293, paragraphe 2, TFUE, modifié sa proposition.

195. Il convient, à cet égard, de souligner que la Cour n'attache pas d'importance à la forme que peut prendre la proposition modifiée. Selon elle, « [d]e telles propositions modifiées font partie du processus législatif [de l'Union] qui se caractérise par une certaine souplesse, nécessaire pour atteindre une convergence de vues entre les institutions » [56].

196. La nécessité d'admettre une certaine souplesse dans le processus décisionnel afin de faciliter la recherche de compromis politiques est d'autant plus aiguë dans un contexte d'urgence tel que celui qui caractérise la mise en œuvre de l'article 78, paragraphe 3, TFUE.

197. Il en résulte que, ce qui importe, afin de s'assurer que le pouvoir d'initiative de la Commission a été respecté, est de vérifier si celle-ci a donné ou non son consentement aux modifications apportées à sa proposition. Comme le relève à juste titre le Conseil, il résulte d'une lecture combinée des dispositions de l'article 293, paragraphes 1 et 2, TFUE que l'exigence d'un vote unanime du Conseil ne s'applique que dans une situation où la Commission s'oppose à une modification de sa proposition.

198. Or, il ressort du dossier que le premier vice-président de la Commission et le commissaire compétent en matière d'asile et d'immigration ont activement et de façon continue participé à la recherche d'un compromis politique au sein du Conseil. À cette fin, ces deux membres de la Commission ont accepté les modifications apportées par le Conseil à la proposition initiale. Au moment de statuer, le Conseil était donc saisi d'une proposition de la Commission modifiée conformément au compromis politique accepté par deux membres de la Commission, dûment mandatés à cet effet par cette dernière, en conformité avec ce qui est prévu à l'article 293, paragraphe 2, TFUE [57].

56 Voir, notamment, arrêt du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, EU:C:1994:367, point 36 et jurisprudence citée).

57 Voir, dans le même sens, arrêt du 11 septembre 2003, Autriche/Conseil (C-445/00, EU:C:2003:445, points 16 et 17 ainsi que points 44 à 47).

199. Au vu des développements qui précèdent, nous proposons à la Cour de rejeter comme étant non fondés la seconde branche du quatrième moyen de la République slovaque et le troisième moyen de la Hongrie.

4. Sur la deuxième branche du troisième moyen de la République slovaque et sur le quatrième moyen de la Hongrie, tirés d'une violation des formes substantielles, en ce que le droit des parlements nationaux de rendre un avis conformément au protocole (nº 1) et au protocole (nº 2) n'a pas été respecté

200. La République slovaque, à titre subsidiaire, et la Hongrie font valoir que, lors de l'adoption de la décision attaquée, le droit des parlements nationaux de rendre un avis sur tout projet d'acte législatif tel que prévu par le protocole (nº 1) et le protocole (nº 2) n'a pas été respecté.

201. Dès lors que, selon les requérantes, la décision attaquée constituerait, par son contenu, un acte législatif, dans la mesure où elle modifierait des actes législatifs de l'Union, cette décision aurait dû être adoptée par la voie de la procédure législative, de sorte que le droit des parlements nationaux de rendre un avis sur la proposition de cet acte devait être respecté. La transmission du projet aux parlements nationaux pour simple information, telle qu'elle a été effectuée le 13 septembre 2015, n'était donc pas suffisante. En tout état de cause, le projet ayant été adopté par le Conseil, dans sa version modifiée, le 22 septembre 2015, le délai de huit semaines dont disposent les parlements nationaux pour rendre un avis en vertu de l'article 4 du protocole (nº 1) et de l'article 6 du protocole (nº 2) n'aurait pas été respecté.

202. En outre, l'exception en cas d'urgence telle que prévue à l'article 4 du protocole (nº 1), permettant de raccourcir ce délai de huit semaines, ne serait pas applicable dès lors qu'aucun document émanant du Conseil ne se référerait à la nécessité que, vu l'urgence du dossier, les parlements nationaux devaient rendre leur avis sur le projet dans un délai plus court.

203. À l'instar du Conseil, nous considérons que, dans la mesure où, comme nous l'avons précédemment démontré, la décision attaquée constitue un acte non législatif, cette décision n'était pas soumise aux exigences liées à la participation des parlements nationaux qui sont attachées à l'adoption d'un acte législatif, telles que prévues par le protocoles (nº 1) et le protocole (nº 2).

204. La deuxième branche du troisième moyen de la République slovaque et le quatrième moyen de la Hongrie doivent donc être rejetés comme étant non fondés.

5. Sur la première branche du troisième moyen de la République slovaque, tirée d'une violation des formes substantielles, en ce que le Conseil a méconnu l'exigence du caractère public des débats et du vote en son sein

205. La République slovaque soutient, à titre subsidiaire, que, si la Cour devait juger que la décision attaquée a été adoptée selon une procédure législative et constitue donc un acte législatif, il s'ensuit que le Conseil a violé une forme substantielle en adoptant la décision attaquée à huis clos dans l'exercice de ses activités non législatives, dès lors que l'article 16, paragraphe 8, TUE et l'article 15, paragraphe 2, TFUE prévoient que les réunions du Conseil sont publiques lors de la délibération et du vote sur un projet d'acte législatif.

206. Nous estimons, comme le Conseil, que, dès lors que, comme nous l'avons précédemment démontré, la décision attaquée constitue un acte non législatif, cette décision n'est pas soumise aux conditions qui sont attachées à l'adoption d'un acte législatif, dont l'exigence du caractère public des délibérations et du vote du Conseil.

207. La première branche du troisième moyen de la République slovaque doit, par conséquent, être rejetée comme étant non fondée.

6. Sur le sixième moyen de la Hongrie, tiré d'une violation des formes substantielles en ce que, lors de l'adoption de la décision attaquée, le Conseil n'a pas respecté les règles en matière de régime linguistique du droit de l'Union

208. La Hongrie fait valoir que le Conseil a violé une formalité substantielle en ce qu'il a adopté la décision attaquée alors que le texte de celle-ci qui a été soumis au vote n'était pas disponible dans toutes les langues officielles de l'Union.

209. Plus précisément, le Conseil n'aurait pas respecté le régime des langues du droit de l'Union et, en particulier, l'article 14, paragraphe 1, de son règlement intérieur [58], puisque les textes reprenant les modifications successivement apportées à la proposition initiale de la Commission, dont le texte de la décision attaquée tel que finalement adopté par le Conseil, ont été distribués aux délégations des États membres uniquement en langue anglaise.

210. La République slovaque a soulevé ce même moyen au stade de son mémoire en réplique. À notre avis, dans le cadre du recours introduit par cet État membre, ce moyen doit être considéré comme tardif et donc irrecevable.

211. L'article 14 du règlement intérieur du Conseil, intitulé « Délibérations et décisions sur la base de documents et projets établis dans les langues prévues par le régime linguistique en vigueur », prévoit :

« 1. Sauf décision contraire prise par le Conseil à l'unanimité et motivée par l'urgence, le Conseil ne délibère et ne décide que sur la base de documents et de projets établis dans les langues prévues par le régime linguistique en vigueur.

2. Chaque membre du Conseil peut s'opposer au délibéré si le texte des amendements éventuels n'est pas établi dans celles des langues visées au paragraphe 1 qu'il désigne. »

212. Le Conseil soutient que cette disposition de son règlement intérieur doit être comprise en ce sens que, alors que son paragraphe 1 requiert que les documents et les projets qui constituent la « base » des délibérations du Conseil, en l'occurrence la proposition initiale de la Commission, soient mis à la disposition des États membres dans toutes les langues officielles de l'Union, le paragraphe 2 de ladite disposition prévoit un régime simplifié pour les amendements, lesquels ne devraient pas impérativement être disponibles dans toutes les langues officielles de l'Union. Ce serait uniquement en cas d'opposition d'un État membre que la version linguistique indiquée par cet État membre devrait également être soumise au Conseil avant que celui-ci puisse continuer à délibérer.

213. Nous estimons que cette explication par le Conseil de la manière dont l'article 14 de son règlement intérieur doit être compris [59] est convaincante, en ce qu'elle constitue une approche équilibrée et flexible permettant d'assurer l'effectivité des travaux du Conseil, singulièrement dans le contexte d'urgence qui caractérise les mesures provisoires prises sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE. Ladite explication coïncide, de plus, avec le déroulement de la procédure qui a conduit à l'adoption de la décision attaquée.

58 Décision 2009/937/UE du Conseil, du 1er décembre 2009, portant adoption de son règlement intérieur (JO 2009, L 325, p. 35).

59 Il convient de souligner que cette explication fournie par le Conseil dans le cadre de la présente procédure est cohérente avec le commentaire que cette institution fait de son règlement intérieur : « L'article 14, paragraphe 2, du règlement intérieur permet en particulier à chaque membre du Conseil de s'opposer au délibéré si le texte des amendements éventuels n'est pas établi dans l'ensemble des langues officielles » (voir commentaire du règlement intérieur du Conseil, p. 51).

214. En l'occurrence, comme le précise le Conseil, sans être contredit, la Commission a mis sa proposition de décision à la disposition de toutes les délégations des États membres dans toutes les langues officielles de l'Union. Par ailleurs, le Conseil indique, sans que cela soit contesté par les requérantes, que toutes les modifications demandées oralement par différents États membres, reprises dans des documents de travail rédigés en langue anglaise et distribués aux délégations, ont été lues par le président du Conseil en étant interprétées simultanément dans toutes les langues officielles de l'Union. Selon le Conseil, aucun État membre n'a soulevé d'objection au titre de l'article 14, paragraphe 2, du règlement intérieur du Conseil.

215. Enfin, en tout état de cause, comme le relève à juste titre le Conseil, il découle de la jurisprudence de la Cour que, à supposer même que, en adoptant la décision attaquée, le Conseil ait violé l'article 14 de son règlement intérieur, une telle irrégularité de procédure ne peut entraîner l'annulation de l'acte finalement adopté que si, en l'absence de cette irrégularité, la procédure aurait pu aboutir à un résultat différent [60]. Or, la Hongrie n'a avancé aucun élément qui serait de nature à démontrer que, si les modifications de la proposition initiale de la Commission avaient été établies dans toutes les langues officielles de l'Union, la procédure aurait pu aboutir à un résultat différent.

216. Par conséquent, le sixième moyen de la Hongrie doit être rejeté comme étant non fondé.

217. Il découle donc des développements que nous avons consacrés à l'examen des moyens de la République slovaque et de la Hongrie, relatifs à la régularité de la procédure d'adoption de la décision attaquée et tirés de la violation des formes substantielles, que ceux-ci doivent tous être rejetés comme étant non fondés.

D. Sur les moyens au fond

1. Sur le sixième moyen de la République slovaque ainsi que sur les neuvième et dixième moyens de la Hongrie, tirés d'une violation du principe de proportionnalité

218. Tant la République slovaque que la Hongrie soutiennent, par des argumentations qui divergent sur certains points, que la décision attaquée enfreint le principe de proportionnalité.

219. Selon une jurisprudence constante, le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause et ne dépassent pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces objectifs, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés [61].

220. En ce qui concerne le contrôle juridictionnel du respect de ce principe, il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'il convient de reconnaître aux institutions de l'Union un large pouvoir d'appréciation dans les domaines qui impliquent de leur part des choix de nature politique et dans lesquels elles sont appelées à effectuer des appréciations complexes. Dans ces situations, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée dans un de ces domaines, par rapport à l'objectif que les institutions compétentes entendent poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure [62].

60 Voir, notamment, arrêt du 25 octobre 2005, Allemagne et Danemark/Commission (C-465/02 et C-466/02, EU:C:2005:636, point 37).

61 Voir, notamment, arrêt du 4 mai 2016, Pologne/Parlement et Conseil (C-358/14, EU:C:2016:323, point 78 et jurisprudence citée).

62 Voir, notamment, en ce sens, arrêt du 4 mai 2016, Pologne/Parlement et Conseil (C-358/14, EU:C:2016:323, point 79 et jurisprudence citée), ainsi que arrêt du 9 juin 2016, Pesce e.a. (C-78/16 et C-79/16, EU:C:2016:428, point 49 et jurisprudence citée).

221. Il ne fait pas de doute à nos yeux que cette jurisprudence est d'application en l'espèce, dans la mesure où la décision attaquée est le reflet de choix politiques effectués par le Conseil pour faire face à une situation d'urgence et que la réponse qu'il a ainsi apportée au phénomène d'afflux soudain de ressortissants de pays tiers sur le territoire de l'Union est le fruit d'appréciations complexes auxquelles la Cour ne saurait se substituer.

222. Nous rappelons que l'objectif que poursuit la décision attaquée est, conformément à son article 1er, paragraphe 1, lu en liaison avec ses considérants 12 et 26, d'aider la République italienne et la République hellénique à mieux faire face à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers sur leur territoire par l'adoption de mesures provisoires en matière de protection internationale destinées à alléger la pression considérable qui s'exerce sur les régimes d'asile de ces deux États membres.

223. Seul le constat selon lequel la décision attaquée est manifestement inapte à atteindre l'objectif qu'elle poursuit ou bien qu'elle va au-delà de ce qui est nécessaire pour parvenir à cet objectif serait de nature à entraîner l'annulation de cette décision.

224. Il convient, à présent, d'examiner le contenu des moyens soulevés par la République slovaque et par la Hongrie pour mettre en cause la proportionnalité de la décision attaquée.

a) Sur l'aptitude de la décision attaquée à atteindre l'objectif qu'elle poursuit

225. La République slovaque, soutenue par la République de Pologne, fait valoir que la décision attaquée n'est pas apte à réaliser l'objectif qu'elle poursuit puisque la pression qui s'exerce sur les régimes d'asile italien et grec serait la conséquence des faiblesses structurelles graves que connaissent ces derniers en termes de manque de capacité d'accueil et de traitement de demandes de protection internationale. Le mécanisme temporaire de relocalisation prévu par la décision attaquée ne serait pas de nature à remédier à de telles déficiences structurelles.

226. Nous ne sommes pas d'accord avec cette argumentation.

227. Nous considérons que la décision attaquée, en soustrayant le traitement de nombreuses demandes de protection internationale de la compétence de la République italienne et de la République hellénique, contribue de façon automatique à alléger la pression considérable qui s'est exercée sur les régimes d'asile de ces deux États membres à la suite de la crise migratoire de l'été 2015. La circonstance selon laquelle l'objet principal de la décision attaquée n'est pas de remédier aux défaillances structurelles de ces régimes d'asile n'est pas de nature à occulter ce constat.

228. Au demeurant, il convient de souligner que la décision attaquée ne se désintéresse pas du problème consistant à améliorer le fonctionnement des régimes d'asile de la République italienne et de la République hellénique, loin s'en faut.

229. En effet, la décision attaquée prévoit, à son article 8, paragraphe 1, que, « [c]ompte tenu des obligations énoncées à l'article 8, paragraphe 1, de la décision [...] 2015/1523, [la République italienne] et la [République hellénique] notifient au Conseil et à la Commission, au plus tard le 26 octobre 2015, une feuille de route actualisée tenant compte de la nécessité d'assurer la bonne mise en œuvre de la présente décision ». Conformément à ce qu'indique l'article 8, paragraphe 1, de la décision 2015/1523, cette feuille de route doit notamment prévoir « des mesures adéquates en matière d'asile, de premier accueil et de retour, destinées à renforcer la capacité, la qualité et l'efficacité des régimes [que la République italienne et la République hellénique] ont mis en place dans ces domaines ». Le considérant 18 de la décision attaquée précise, à cet égard, que la décision 2015/1523 « fait obligation à [la République italienne] et à la [République hellénique] de fournir des solutions structurelles permettant de faire face aux pressions exceptionnelles exercées sur leurs régimes d'asile et de

migration par la mise en place d'un cadre stratégique solide pour faire face à la situation de crise et intensifier le processus de réforme en cours dans ces domaines ». La décision attaquée, en exigeant une actualisation des feuilles de route établies par la République italienne et par la République hellénique en application de la décision 2015/1523, se situe dans la continuité de cette dernière décision. Le but poursuivi ici est d'obliger ces deux États membres à aménager leurs régimes d'asile en vue de leur permettre, après la période d'application de la décision attaquée, de mieux faire face à une éventuelle augmentation de l'afflux de migrants sur leur territoire.

230. En application de la décision attaquée, la République italienne et la République hellénique ont donc l'obligation, parallèlement aux relocalisations qui s'effectuent depuis leur territoire, de corriger les défaillances structurelles de leurs régimes d'asile. Le manquement d'un de ces deux États membres à cette obligation peut, conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la décision attaquée, entraîner la suspension de l'application de cette décision à l'égard de cet État membre pendant une durée pouvant aller jusqu'à trois mois, prolongeable une fois.

231. Par ailleurs, il importe de garder à l'esprit que la décision attaquée ne constitue pas la seule mesure prise par l'Union afin de soulager les régimes d'asile italien et grec. Comme le Grand-Duché de Luxembourg l'a souligné, cette décision doit être appréhendée comme faisant partie d'un ensemble de mesures, dont l'une des plus importantes sur le plan opérationnel est certainement la mise en place de « hotspots »[63].

232. Enfin, comme nous l'avons précédemment indiqué, nous partageons l'avis du Conseil selon lequel il est probable que la forte pression qu'ont connue les systèmes d'asile italien et grec aurait été susceptible de gravement perturber n'importe quel système d'asile, même un système ne connaissant pas de faiblesses structurelles. Il nous paraît dès lors erroné de soutenir, comme le fait la République slovaque, que la pression qui s'est exercée sur les régimes d'asile de la République italienne et de la République hellénique est uniquement la conséquence des faiblesses structurelles de ces deux régimes.

233. Au vu de ces éléments, nous estimons qu'il n'apparaît pas, et encore moins de manière manifeste, que la relocalisation d'un nombre important de personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, de façon à décharger les régimes d'asile italien et grec du traitement des demandes correspondantes, constitue une mesure inapte à contribuer de façon réelle et effective à l'objectif consistant à alléger la pression considérable qui s'exerce sur ces deux régimes d'asile.

234. Selon la République slovaque et la Hongrie, l'inaptitude de la décision attaquée à atteindre l'objectif qu'elle poursuit serait également confirmée par le nombre peu élevé de relocalisations effectuées au titre de cette décision.

235. Or, comme l'indique à juste titre le Conseil, la proportionnalité doit être appréciée au regard des éléments dont cette institution disposait lors de l'adoption de la décision attaquée.

236. Il importe, à cet égard, de rappeler la jurisprudence de la Cour selon laquelle, dans le cadre d'un recours en annulation, la légalité d'un acte doit être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date où l'acte a été adopté et ne saurait en particulier dépendre de considérations rétrospectives concernant son degré d'efficacité[64]. La Cour a également précisé que, lorsque le

63 Les « hotspots » visent notamment à aider les États membres situés en première ligne, tels que la République italienne et la République hellénique, à remplir leurs obligations de contrôle, d'identification, d'enregistrement des témoignages et de prise d'empreintes digitales des arrivants.

64 Voir, notamment, arrêt du 17 mai 2001, IECC/Commission (C-449/98 P, EU:C:2001:275, point 87 et jurisprudence citée).

législateur de l'Union est amené à apprécier les effets futurs d'une réglementation à prendre alors que ces effets ne peuvent être prévus avec exactitude, son appréciation ne peut être censurée que si elle apparaît manifestement erronée au vu des éléments dont il disposait au moment de l'adoption de la réglementation en cause [65].

237. Ainsi que cela ressort de plusieurs considérants de la décision attaquée, le Conseil s'est fondé sur une analyse détaillée des causes et des effets de la situation de crise qui s'est produite durant l'été 2015 sur la base des données chiffrées dont il disposait au moment de l'adoption de cette décision.

238. Comme le relève le Conseil, la faible efficacité des mesures prévues par la décision attaquée [66] peut s'expliquer par un ensemble d'éléments qu'il ne pouvait pas prévoir au moment de l'adoption de cette décision, en particulier la politique de « laisser passer » pratiquée par plusieurs États membres qui a donné lieu au déplacement désordonné d'un grand nombre de migrants vers d'autres États membres, la lenteur des procédures de relocalisation, l'incertitude créée par les nombreux cas de refus pour des raisons d'ordre public invoquées par certains États membres de relocalisation et la coopération insuffisante de certains États membres dans la mise en œuvre de la décision attaquée.

239. Sur ce dernier point, nous ajoutons que l'argumentation que développent les requérantes revient, en somme, à chercher à tirer avantage de l'inexécution par elles de la décision attaquée. Nous relevons, en effet, que la République slovaque et la Hongrie, en ne satisfaisant pas à leurs obligations de relocalisation, ont contribué à ce que l'objectif de 120 000 relocalisations fixé dans la décision attaquée soit, encore à ce jour, loin d'être atteint.

240. Force est, à cet égard, de constater que, d'après les chiffres à jour du 10 avril 2017 [67], la Hongrie n'a relocalisé aucune personne depuis l'Italie et la Grèce. La République slovaque, quant à elle, a relocalisé seulement 16 personnes depuis la Grèce et aucune depuis l'Italie. Ces chiffres correspondent à, respectivement, 0 % et 2 % des contingents de relocalisations qui ont été attribués à la Hongrie et à la République slovaque par la décision attaquée. Nous relevons, en outre, que ni la République slovaque ni la Hongrie n'ont sollicité l'application à leur égard du mécanisme de suspension temporaire de leurs obligations prévu à l'article 4, paragraphe 5, de la décision attaquée.

241. S'il est clair à nos yeux que l'aptitude de la décision attaquée à atteindre l'objectif qu'elle poursuit ne peut pas être contestée par les requérantes sur la base de la faiblesse de son application ou de son inefficacité en pratique, il y a en revanche une chose qui nous paraît incontestable, à savoir que cette décision ne peut parvenir à résoudre la situation d'urgence qui justifie son adoption que pour autant que tous les États membres, dans le même esprit de solidarité que celui qui constitue sa raison d'être, s'attachent à la mettre en œuvre.

65 Voir, notamment, arrêt du 9 juin 2016, Pesce e.a. (C-78/16 et C-79/16, EU:C:2016:428, point 50 et jurisprudence citée).

66 À la date du 10 avril 2017, le nombre de relocalisations depuis l'Italie et la Grèce s'élevait à 16 340. Voir onzième rapport de la Commission du 12 avril 2017, sur la relocalisation et la réinstallation [COM(2017) 212 final, annexe 3]. Selon les indications fournies par le Conseil lors de l'audience qui s'est tenue le 10 mai 2017 devant la Cour, le nombre de relocalisations depuis l'Italie et la Grèce s'élevait à 18 129 à la date du 8 mai 2017.

67 Voir onzième rapport de la Commission sur la relocalisation et la réinstallation, annexe 3.

242. Nous rappelons, à cet égard, que l'inapplication de la décision attaquée constitue également une violation de l'obligation de solidarité et de partage équitable des charges qui est exprimée à l'article 80 TFUE. Il ne fait pas de doute à nos yeux que, saisie d'un recours en manquement à ce sujet, la Cour serait fondée à rappeler aux États membres défaillants leurs obligations, et ce de manière ferme, comme elle a pu le faire par le passé [68].

b) Sur le caractère nécessaire de la décision attaquée au regard de l'objectif qu'elle vise à atteindre

1) Les arguments avancés par la République slovaque

243. La République slovaque soutient que l'objectif que poursuit la décision attaquée pouvait être réalisé de manière tout aussi efficace en ayant recours à des mesures qui auraient pu être prises dans le cadre d'instruments existants et qui seraient moins contraignantes pour les États membres s'agissant de leur incidence sur le droit souverain de chaque État membre de décider librement de l'admission de ressortissants de pays tiers sur leur territoire ainsi que sur le droit des États membres, énoncé à l'article 5 du protocole (nº 2), à ce que la charge financière et administrative soit la moins élevée possible.

244. S'agissant, en premier lieu, de possibles mesures moins restrictives, la République slovaque fait d'abord mention de la directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil [69]. Cette directive aurait vocation à répondre aux mêmes situations d'afflux massif de migrants que la décision attaquée en prévoyant une protection temporaire, ce qu'indiqueraient les considérants 8, 9 et 13 ainsi que l'article 1er de ladite directive, tout en étant moins restrictive que cette décision à plusieurs égards. De plus, l'article 26 de la directive 2001/55 prévoirait expressément une procédure de relocalisation des personnes bénéficiant d'une protection temporaire.

245. Cette directive serait moins attentatoire aux intérêts des États membres, car elle prévoirait le retour des personnes concernées lorsque la protection temporaire prend fin. Par ailleurs, l'article 25 de ladite directive prévoirait, dans un esprit de solidarité, que les États membres indiquent, de façon chiffrée ou en termes généraux, leurs capacités d'accueil, et qu'ils statuent sur le nombre de personnes à accueillir dans le respect de leur souveraineté.

246. La République de Pologne, qui soutient la République slovaque dans cette argumentation, précise que la directive 2001/55 est fondée sur le principe du volontariat, de sorte que le transfert ne s'effectue qu'avec l'accord de la personne relocalisée et celui de l'État membre de relocalisation. En outre, le statut de protection temporaire que prévoit cette directive conférerait moins de droits que le statut de protection internationale que vise à accorder la décision attaquée, notamment quant à la période de protection, imposant ainsi nettement moins de charges sur l'État membre de relocalisation.

68 Voir, notamment, arrêt du 7 février 1973, Commission/Italie (39/72, EU:C:1973:13), dans lequel la Cour a jugé que, « en permettant aux États membres de profiter des avantages de la Communauté, le traité leur fait aussi l'obligation d'en respecter les règles ; que le fait, pour un État, de rompre unilatéralement, selon la conception qu'il se fait de son intérêt national, l'équilibre entre les avantages et les charges découlant de son appartenance à la Communauté, met en cause l'égalité des États membres devant le droit [de l'Union] et crée des discriminations à charge de leurs ressortissants [...] ; que ce manquement aux devoirs de solidarité acceptés par les États membres du fait de leur adhésion à la Communauté affecte jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique [de l'Union]» (points 24 et 25). Voir, également, arrêt du 7 février 1979, Commission/Royaume-Uni (128/78, EU:C:1979:32, point 12).

69 JO 2001, L 212, p. 12.

247. Ensuite, la République slovaque soutient que la République italienne et la République hellénique auraient pu activer le mécanisme dit de « protection civile de l'Union » prévu à l'article 8 bis du règlement (CE) nº 2007/2004 du Conseil, du 26 octobre 2004, portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne[70], susceptible de leur fournir l'assistance matérielle nécessaire. La République slovaque fait également valoir que la République italienne et la République hellénique auraient pu demander une assistance à l'agence Frontex sous la forme d'« interventions rapides ». La République slovaque précise, à cet égard, que l'efficacité de la protection des frontières des États membres situés en première ligne et dont les frontières constituent les frontières extérieures de l'Union est directement liée à l'état des systèmes d'asile et de migration des États membres concernés.

248. De même, conformément à l'article 2, paragraphe 1, sous f), et à l'article 9, paragraphes 1 et 1 ter, du règlement nº 2007/2004, afin d'alléger la charge qui pèse sur leurs systèmes d'asile, la République italienne et la République hellénique auraient pu, selon la République slovaque, demander à l'agence Frontex de leur fournir l'assistance nécessaire à l'organisation des opérations de retour.

249. Par ailleurs, la République slovaque fait valoir qu'il n'était pas nécessaire d'adopter d'autres mesures sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, compte tenu de la décision 2015/1523 laissant aux États membres le soin de décider, dans un esprit de solidarité, dans quelle mesure ils participeront à l'engagement commun et qui serait donc moins attentatoire à leur souveraineté. En outre, dès lors que la décision attaquée n'a été adoptée que huit jours après la décision 2015/1523, il était impossible dans un laps de temps aussi court de conclure à l'insuffisance de cette dernière décision. Au moment de l'adoption de la décision attaquée, le Conseil n'aurait eu aucune raison de considérer que les capacités d'accueil prévues par la décision 2015/1523 seraient rapidement atteintes et qu'il serait donc nécessaire de prévoir des capacités supplémentaires dans le cadre de la décision attaquée.

250. Enfin, l'article 78, paragraphe 3, TFUE permettait également d'adopter des mesures moins restrictives pour atteindre l'objectif poursuivi, notamment la fourniture d'une aide pour faciliter le retour et l'enregistrement ou un soutien financier, matériel, technique et personnel aux régimes d'asile italien et grec. Les États membres pourraient également prendre, sur une base volontaire, des initiatives bilatérales afin de fournir un tel soutien.

251. En second lieu, la relocalisation des demandeurs telle que prévue par la décision attaquée entraînerait inévitablement une charge financière et administrative. Or, dès lors qu'il n'était pas nécessaire de supporter une telle charge, cette décision constituerait une mesure superflue et prématurée qui serait contraire au principe de la proportionnalité et à l'article 5 du protocole (nº 2).

252. En réponse à ces arguments, il convient de souligner le contexte particulièrement délicat dans lequel la décision attaquée a été prise, à savoir la situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers durant les mois de juillet et d'août 2015. Les institutions de l'Union se devaient de réagir le plus rapidement possible et de façon efficace à la pression considérable qui s'exerçait sur les régimes d'asile italien et grec.

253. Nous estimons, à l'instar du Conseil, que, si les solutions alternatives suggérées par la République slovaque pourraient, du moins pour certaines, contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi par la décision attaquée, ce constat ne saurait, eu égard à la large marge d'appréciation qui doit être reconnue au Conseil, suffire à établir le caractère manifestement disproportionné de cette décision et

70 JO 2004, L 349, p. 1.

à remettre en cause sa légalité. À notre avis, le Conseil, au moment de l'adoption de la décision attaquée, a pu à bon droit estimer qu'il n'existait pas de mesure alternative permettant d'atteindre l'objectif visé par la décision attaquée de manière aussi efficace tout en restreignant dans une moindre mesure la souveraineté des États membres ou leurs intérêts financiers.

254. Nous considérons, à l'instar de la République fédérale d'Allemagne, que le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, expressément consacré à l'article 80 TFUE en ce qui concerne les politiques de l'Union relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration, joue un rôle majeur dans le cadre de l'interprétation de l'article 78, paragraphe 3, TFUE. Dès lors, il nous paraît conforme à cette dernière disposition, lue à la lumière de l'article 80 TFUE, qu'une mesure provisoire telle que la décision attaquée procède à une répartition obligatoire entre les États membres des charges qu'elle prévoit.

255. La République hellénique relève, en outre, que la nécessité d'adopter un programme de relocalisation obligatoire des demandeurs de protection internationale depuis la Grèce et l'Italie, en vertu de quotas par État membre, s'explique par les flux migratoires inédits qui ont eu lieu dans ces deux États membres en 2015, surtout au cours des mois de juillet et d'août 2015. Les actions qui ont été progressivement décidées jusqu'à l'adoption de la décision attaquée se seraient révélées insuffisantes pour alléger substantiellement la charge résultant en Grèce et en Italie de l'admission et du traitement des demandes de protection internationale d'un aussi grand nombre de migrants. Nous ne disposons pas d'éléments convaincants qui seraient de nature à infirmer le constat ainsi effectué par la République hellénique.

256. Il s'ensuit que, compte tenu des données chiffrées relatives à la crise migratoire de l'année 2015 qui sont mentionnées dans les considérants de la décision attaquée et du panel de mesures suggérées par la République slovaque pour répondre à cette crise, nous ne pensons pas que le mécanisme temporaire de relocalisation mis en place par cette décision puisse être considéré comme dépassant manifestement ce qui est nécessaire pour apporter une réponse efficace à cette crise.

257. S'agissant, d'abord, de la mesure alternative que constituerait la mise en œuvre de la directive 2001/55, cette dernière constitue, comme la Cour l'a relevé dans son arrêt du 21 décembre 2011, N. S. e.a.[71], un exemple de la solidarité entre les États membres prévue à l'article 80 TFUE[72]. Ainsi qu'il ressort du considérant 20 de cette directive, l'un des objectifs de celle-ci est de prévoir un mécanisme de solidarité destiné à contribuer à la réalisation d'un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir en cas d'afflux massif les personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil.

258. Si l'application d'un tel mécanisme de solidarité paraît, à l'instar de celui prévu par la décision attaquée, devoir être réservée à des situations exceptionnelles d'afflux massif de personnes déplacées[73], nous relevons que les deux mécanismes diffèrent sur un point essentiel. En effet, à la différence de ce que prévoit la directive 2001/55, le mécanisme temporaire de relocalisation mis en place par la décision attaquée procède à une répartition chiffrée et obligatoire des demandeurs de protection internationale entre les États membres. Au vu du contexte d'urgence dans lequel la décision attaquée a été adoptée et de l'impossibilité d'obtenir des engagements chiffrés de la part des États membres sur une répartition entre eux des demandeurs de protection internationale, le Conseil a, selon nous, fait le choix adéquat en privilégiant l'adoption d'une réponse rapide et contraignante pour faire face à la crise migratoire à laquelle l'Union était confrontée. En tout état de cause, un tel choix ne saurait être qualifié de manifestement inapproprié.

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

72 Point 93 de cet arrêt.

73 Voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, N. S. e.a. (C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865, point 93).

259. À cet égard, l'affirmation, qui cristallise en grande partie l'opposition qu'ont manifestée certains États membres à l'encontre de la décision attaquée, selon laquelle l'objectif poursuivi par cette décision aurait dû être réalisé uniquement au moyen d'engagements volontaires de la part des États membres à accueillir un certain nombre de demandeurs ne résiste pas à l'épreuve des faits. La genèse de la décision attaquée démontre, en effet, que c'est bien parce qu'un consensus entre tous les États membres sur une répartition volontaire entre eux des demandeurs de protection internationale n'a pas été obtenu qu'il a été décidé de privilégier la voie d'un mécanisme de relocalisation obligatoire, c'est-à-dire sur la base de contingents chiffrés et contraignants. Sur ce point, nous sommes d'avis qu'il ne saurait être reproché, sous l'angle du principe de proportionnalité, aux institutions de l'Union, à l'encontre desquelles les griefs d'impuissance et d'inaction sont si souvent formulés, d'avoir choisi d'imposer aux États membres des quotas de demandeurs à relocaliser plutôt que d'abandonner purement et simplement le projet d'un mécanisme de relocalisation.

260. Nous en concluons que l'adoption de la décision attaquée plutôt qu'une mise en œuvre de la directive 2001/55 résulte d'un choix politique effectué par les trois institutions ayant participé à la procédure d'adoption de la décision attaquée et qu'aucun des arguments avancés par la République slovaque n'est de nature à démontrer, selon nous, qu'il y aurait lieu de considérer ce choix comme manifestement erroné au regard du principe de proportionnalité.

261. Concernant, ensuite, l'argument selon lequel l'adoption de la décision attaquée n'était pas nécessaire eu égard à l'adoption préalable de la décision 2015/1523, nous observons que la Commission a clairement indiqué, dans sa proposition de décision, que, après l'accord obtenu au sein du Conseil le 20 juillet 2015 sur le contenu de ce qui deviendra la décision 2015/1523, portant sur la relocalisation de 40 000 personnes depuis l'Italie et la Grèce, « la situation migratoire s'est aggravée en Méditerranée centrale et orientale. Les flux de migrants et de réfugiés ont plus que doublé au cours des mois d'été, rendant nécessaire le déclenchement d'un nouveau mécanisme de relocalisation d'urgence afin d'atténuer la pression exercée sur la [République italienne], la [République hellénique], mais aussi sur la Hongrie » [74].

262. Ce constat d'une aggravation de la situation migratoire rendant nécessaire l'adoption d'un mécanisme de relocalisation supplémentaire est exprimé au considérant 12 de la décision attaquée qui est ainsi rédigé : « Ces derniers mois, la pression migratoire aux frontières méridionales extérieures, tant terrestres que maritimes, s'est encore fortement accrue et le déplacement des flux migratoires s'est poursuivi, de la route de la Méditerranée centrale vers celle de la Méditerranée orientale et vers la route des Balkans occidentaux, en raison du nombre croissant de migrants arrivant en Grèce et provenant de ce pays. Compte tenu de la situation, il convient de garantir la mise en place de mesures provisoires supplémentaires pour alléger la pression qui s'exerce en matière d'asile sur [la République italienne] et la [République hellénique] ». Ce constat est étayé par des données chiffrées qui sont reprises dans le considérant 13 de la décision attaquée.

263. Alors que le mécanisme de relocalisation volontaire de 40 000 personnes mis en place par la décision 2015/1523 vise, ainsi qu'il ressort des données statistiques mentionnées aux considérants 10, 11 et 21 de cette décision, à faire face à l'afflux de migrants constaté en 2014 et durant les premiers mois de l'année 2015, le mécanisme de relocalisation obligatoire prévu par la décision attaquée vise, quant à lui, ainsi que cela ressort des données statistiques reprises aux considérants 12, 13 et 26 de celle-ci, à répondre à la pression résultant de l'afflux de migrants durant les mois de juillet et d'août 2015.

74 Voir cette proposition de décision, p. 2.

264. Ces éléments nous paraissent démontrer à suffisance que le Conseil n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que, à la suite de l'afflux soudain de ressortissants de pays tiers sur le territoire de l'Union durant les mois de juillet et d'août 2015 et eu égard aux données les plus récentes dont il disposait, une mesure provisoire supplémentaire de relocalisation de 120 000 personnes était nécessaire.

265. S'agissant de l'argument de la République slovaque selon lequel un renforcement de la surveillance des frontières extérieures de l'Union constituerait une mesure alternative à la décision attaquée, il suffit, à notre avis, de souligner qu'une telle mesure, certes utile, ne saurait remplacer un mécanisme de relocalisation qui a pour objet principal de faire face à un afflux de ressortissants de pays tiers qui s'est déjà produit. Cette mesure visant au renforcement de la surveillance des frontières extérieures de l'Union n'est donc, selon nous, pas apte, en tant que telle, à faire décroître la pression exercée sur les régimes d'asile italien et grec à la suite de l'afflux soudain de ressortissants de pays tiers qui s'est produit durant l'été 2015. Ladite mesure doit donc être considérée comme étant complémentaire et non substituable à celle prévue par la décision attaquée.

266. Il en va de même de la mesure consistant en un soutien financier, matériel, technique et personnel aux régimes d'asile italien et grec.

267. Sur ce point, le Conseil indique, sans être contredit, qu'un soutien financier a été fourni par l'Union dès le début de la crise migratoire, en avançant le chiffre de 9,2 milliards d'euros en 2015 et en 2016. Par ailleurs, la décision attaquée prévoit elle-même, à son article 10, un soutien financier pour chaque personne faisant l'objet d'une relocalisation en vertu de cette décision.

268. En outre, les différents rapports de suivi de la Commission font état de mesures de soutien opérationnel impliquant des agences telles que l'EASO ainsi que les États membres[75]. La décision attaquée fait d'ailleurs mention, dans son considérant 15, de ce que « [d]e nombreuses mesures ont été prises à ce jour pour venir en aide à [la République italienne] et à la [République hellénique] dans le cadre de la politique de migration et d'asile, notamment en leur fournissant une aide d'urgence substantielle et un important soutien opérationnel de l'EASO ».

269. Aussi utiles que puissent être ces diverses mesures de soutien, les institutions de l'Union pouvaient, à notre avis, légitimement estimer que, sans que leur utilité soit remise en cause, elles n'étaient cependant pas suffisantes pour répondre à la situation d'urgence à laquelle la République italienne et la République hellénique ont dû faire face à partir de l'été 2015[76].

270. Enfin, concernant l'argument lié aux charges administratives et financières excessives que ferait peser la décision attaquée sur les États membres, la République slovaque ne démontre pas que les mesures alternatives qu'elle propose entraîneraient moins de coûts qu'un mécanisme temporaire de relocalisation.

271. Eu égard aux éléments qui précèdent, les arguments soulevés par la République slovaque pour contester le caractère nécessaire de la décision attaquée doivent donc, à notre avis, être tous écartés.

272. Il convient, à présent, d'examiner les arguments mis en avant par la Hongrie pour contester le caractère nécessaire de la décision attaquée.

75 Voir, notamment, onzième rapport de la Commission sur la relocalisation et la réinstallation, op. cit., qui est le dernier dont nous disposons à la date de rédaction des présentes conclusions.

76 Dans sa proposition de décision, la Commission est partie du constat selon lequel les différentes mesures financières et opérationnelles prises jusqu'à présent par elle pour soutenir les régimes d'asile italien, grec et hongrois ne s'étaient pas révélées suffisantes pour surmonter la crise que traversaient ces trois États membres. Elle a dès lors considéré que, compte tenu de l'urgence et de la gravité de la situation créée par l'afflux de ressortissants de pays tiers dans lesdits États membres, le choix d'une intervention supplémentaire de l'Union en réaction à ce phénomène n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif consistant à résoudre effectivement cette crise (p. 9).

2) Les arguments avancés par la Hongrie

273. La Hongrie, soutenue par la République de Pologne dans cette argumentation, fait valoir, en premier lieu, que, étant donné que, contrairement à ce qui était prévu dans la proposition initiale de la Commission, elle ne figure plus parmi les États membres bénéficiaires du mécanisme de relocalisation, il n'était pas justifié que la décision attaquée prévoie la relocalisation de 120 000 demandeurs et que, de ce fait, cette décision est contraire au principe de proportionnalité. En effet, la fixation de ce nombre total de 120 000 demandeurs irait au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par la décision attaquée puisqu'il inclut un nombre de 54 000 demandeurs qui, selon la proposition initiale de la Commission, devaient être relocalisés à partir de la Hongrie. Ainsi, rien n'expliquerait pourquoi un nombre total tellement élevé de demandeurs qui avait été fixé sur la base d'un mécanisme de relocalisation bénéficiant à trois États membres serait toujours nécessaire alors que le nombre d'États membres bénéficiaires a été réduit de trois à deux.

274. La Hongrie ajoute que la répartition des 54 000 demandeurs dont il était initialement prévu qu'ils seraient relocalisés à partir de la Hongrie serait devenue hypothétique et incertaine puisque la décision attaquée prévoit qu'elle fera l'objet d'une décision définitive prise à la lumière d'évolutions ultérieures.

275. En réponse à ces arguments, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il ressort du considérant 26 de la décision attaquée, le Conseil a considéré, en se fondant sur le nombre global de ressortissants de pays tiers qui sont entrés irrégulièrement en Italie ou en Grèce en 2015 et sur le nombre de ceux qui ont manifestement besoin d'une protection internationale, que, malgré le choix fait par la Hongrie de ne pas faire partie des États membres bénéficiaires du mécanisme temporaire de relocalisation, un total de 120 000 demandeurs ayant manifestement besoin d'une protection internationale devaient être relocalisés depuis l'Italie et la Grèce.

276. Ce même considérant indique que ce nombre « représente environ 43 % du nombre total de ressortissants de pays tiers ayant manifestement besoin d'une protection internationale qui sont entrés irrégulièrement en Italie ou en Grèce en juillet et en août 2015 ». Lors de l'audience, le Conseil a précisé que la mention de ce pourcentage résultait d'une erreur technique et qu'il convenait de lui substituer celui de 78 %.

277. En fixant un tel nombre, le Conseil devait concilier deux impératifs, à savoir, d'une part, que ce nombre soit suffisamment élevé pour réellement faire baisser la pression exercée sur les régimes d'asile italien et grec et, d'autre part, que ce nombre ne soit pas fixé à un niveau tel qu'il ferait peser une charge trop élevée sur les États membres de relocalisation.

278. Nous ne décelons pas dans l'argumentation développée par la Hongrie d'élément qui serait de nature à démontrer qu'en agissant de la sorte le Conseil aurait manifestement excédé la marge d'appréciation qui doit lui être reconnue. Au contraire, nous estimons que, au vu des données relatives au nombre d'entrées irrégulières dont il disposait au moment d'adopter la décision attaquée et compte tenu du fait qu'il existait à cette époque de solides raisons de penser que la crise migratoire se prolongerait au-delà de la date d'adoption de cette décision, le Conseil a fixé le nombre de demandeurs devant être relocalisés à un niveau raisonnable. Comme déjà indiqué précédemment, le fait que ce nombre soit aujourd'hui loin d'être atteint ne saurait infirmer cette appréciation.

279. S'agissant du nombre de 54 000 demandeurs, qui devaient initialement faire l'objet d'une relocalisation à partir de la Hongrie, l'article 4, paragraphe 1, sous c), de la décision attaquée prévoit qu'ils « font l'objet d'une relocalisation vers le territoire d'autres États membres proportionnellement aux chiffres figurant aux annexes I et II, soit conformément au paragraphe 2 du présent article, soit au moyen d'une modification de la présente décision, ainsi qu'il est indiqué à l'article 1er, paragraphe 2, et au paragraphe 3 du présent article ».

280. À cet égard, la Commission explique dans ses observations écrites que, à la suite du refus de cet État membre de figurer parmi les États membres bénéficiaires de la mesure de relocalisation, il a été décidé d'introduire, à l'article 4, paragraphe 2, de la décision attaquée, une règle dite « par défaut » selon laquelle ces 54 000 demandeurs devaient faire l'objet, à compter du 26 septembre 2016, d'une relocalisation depuis l'Italie et la Grèce vers les autres États membres et, à l'article 4, paragraphe 3, de la décision attaquée, une règle flexible permettant d'adapter ce mécanisme de relocalisation desdites 54 000 personnes si l'évolution sur le terrain le justifie ou si un autre État membre est confronté à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers en raison d'une importante réorientation des flux migratoires.

281. En prévoyant ainsi une réserve correspondant au nombre de 54 000 demandeurs devant faire l'objet d'une relocalisation dans des conditions précisément encadrées par la décision attaquée, nous estimons non seulement que le Conseil n'a pas agi de manière disproportionnée, mais aussi qu'il a pleinement pris en compte la nécessité d'adapter le mécanisme temporaire de relocalisation à l'évolution de la situation.

282. À cet égard, il convient de rappeler que la Cour a déjà mis l'accent sur la nécessité pour les institutions de l'Union de veiller à une adaptation de la réglementation aux données nouvelles [77]. Or, cette nécessité d'adaptation de sa norme en cas de besoin a été précisément prévue par le Conseil dans la décision attaquée, en particulier à son article 1er, paragraphe 2, et à son article 4, paragraphe 3.

283. En prévoyant une réserve de 54 000 demandeurs pouvant être utilisée d'une manière ou d'une autre en fonction des circonstances, le Conseil a pris en compte, dès le moment de l'adoption de la décision attaquée, cet impératif d'adaptation, de façon particulièrement pertinente eu égard au degré d'incertitude qui entoure l'évolution des flux migratoires. Comme le Conseil le précise à juste titre, une telle solution flexible se justifie en raison de la nature très dynamique des flux migratoires et permet d'adapter le contenu de la décision attaquée aux circonstances, dans un souci de solidarité, d'efficacité et de proportionnalité. Il ne saurait, dès lors, être considéré qu'en agissant ainsi le Conseil est allé au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par la décision attaquée.

284. Nous relevons, enfin, que, conformément à ce même impératif d'adaptation, la réserve de 54 000 demandeurs a finalement été affectée au programme de réinstallation négocié entre l'Union et la République de Turquie le 18 mars 2016 [78].

285. En second lieu, la Hongrie soutient, à titre subsidiaire, que, si la Cour ne devait accueillir aucun de ses moyens en annulation, la décision attaquée serait néanmoins illégale pour ce qui concerne spécifiquement la Hongrie dès lors qu'elle méconnaît l'article 78, paragraphe 3, TFUE et le principe de proportionnalité à l'égard de cet État membre.

286. Il ressort des explications fournies par la Hongrie au soutien de ce dixième moyen qu'elle reproche au Conseil de l'avoir fait figurer dans la décision attaquée parmi les États membres de relocalisation alors même qu'il n'est, selon elle, pas contestable qu'elle était soumise à une pression migratoire particulièrement forte tant au cours de la période qui a précédé l'adoption de la décision attaquée qu'au moment de l'adoption de cette décision. Dans ces circonstances, ladite décision imposerait à la Hongrie une charge disproportionnée en fixant à son encontre un quota obligatoire de relocalisations comme pour les autres États membres.

77 Voir, notamment, en ce sens, arrêt du 9 juin 2016, Pesce e.a. (C-78/16 et C-79/16, EU:C:2016:428, point 51 et jurisprudence citée).

78 Voir décision 2016/1754 qui a introduit, à l'article 4, un paragraphe 3 bis dans la décision attaquée.

287. La Hongrie soutient que, si l'objectif de l'article 78, paragraphe 3, TFUE est d'apporter une aide aux États membres qui se trouvent dans une situation d'urgence au regard de la pression migratoire, il est alors contraire à cet objectif d'imposer un fardeau supplémentaire à un État membre qui se trouve effectivement dans une telle situation.

288. En somme, la Hongrie critique le fait que son refus de figurer parmi les États membres bénéficiaires du mécanisme temporaire de relocalisation a eu pour conséquence automatique de la placer parmi les États membres mis à contribution par la décision attaquée, c'est-à-dire parmi les États membres de relocalisation.

289. La Hongrie explique son refus de figurer parmi les États membres bénéficiaires du mécanisme temporaire de relocalisation mis en place par la décision attaquée de la façon suivante. En premier lieu, elle refuserait l'idée d'être qualifiée d'« État membre situé en première ligne ». La Hongrie précise, à cet égard, que la République italienne et la République hellénique sont des États membres qui, par leur situation géographique, constituent le premier point d'entrée des demandeurs de protection internationale dans l'Union, contrairement à la Hongrie dont le territoire, compte tenu des routes migratoires et des réalités géographiques, ne peut être rejoint par de tels demandeurs qu'en passant nécessairement par la Grèce. Qualifier la Hongrie d'« État membre situé en première ligne » aurait occulté cette réalité et suggéré que la Hongrie pouvait être considérée comme étant l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile, ce qui n'aurait pas été acceptable à ses yeux. En second lieu, la Hongrie indique qu'elle a marqué son désaccord avec une relocalisation des demandeurs fondée sur des quotas, en précisant qu'elle considérait qu'il ne s'agissait pas d'un instrument permettant de répondre de manière adéquate à la crise migratoire, surtout sous la forme de quotas obligatoires par État membre, qui contredirait les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015. La Hongrie précise qu'elle ne pouvait pas davantage accepter l'idée que des demandeurs soient relocalisés à partir de son territoire, parce que cela aurait été contradictoire par rapport à la position de principe qu'elle avait exprimée. Tout cela ne saurait cependant, selon la Hongrie, être interprété en ce sens qu'elle n'aurait pas été elle-même confrontée aux effets de la crise migratoire et qu'elle ne se serait pas elle-même trouvée dans une situation d'urgence.

290. La Hongrie fait valoir que, en renonçant à ce que des demandeurs de protection internationale soient relocalisés à partir de son territoire, elle aurait, selon son expression, pris « sa part du fardeau commun ». Ainsi, la Hongrie ne contreviendrait pas au principe de solidarité. Elle continuerait de faire partie des États membres qui soutiennent la République italienne et la République hellénique, même si, en raison de sa propre situation, à savoir qu'elle s'est elle-même trouvée dans une situation d'urgence, elle le ferait d'une autre manière que les autres États membres.

291. Il ressort de la requête de la Hongrie, de son mémoire en réplique ainsi que de son mémoire en réponse aux interventions que ce dixième moyen soulevé par elle à titre subsidiaire vient au soutien de la conclusion, formulée par la Hongrie également à titre subsidiaire, visant à annuler la décision attaquée « en ce que celle-ci concerne la Hongrie ».

292. Nous comprenons cette demande comme tendant à obtenir une annulation partielle de la décision attaquée. La Hongrie cherche ainsi à s'extraire du cercle des États membres de relocalisation en réclamant l'annulation de la disposition de la décision attaquée déterminant le nombre de migrants à relocaliser vers la Hongrie.

293. Une telle demande est, selon nous, irrecevable.

294. En effet, il est de jurisprudence constante que l'annulation partielle d'un acte de l'Union n'est possible que pour autant que les éléments dont l'annulation est demandée soient détachables du reste de l'acte [79]. La Cour a itérativement jugé qu'il n'est pas satisfait à cette exigence de séparabilité lorsque l'annulation partielle d'un acte aurait pour effet de modifier la substance de celui-ci [80].

295. La demande d'annulation partielle formulée à titre subsidiaire par la Hongrie vise en réalité deux chiffres qui concernent spécifiquement cet État membre et qui figurent dans les annexes de la décision attaquée. Or, la suppression de ces chiffres entraînerait l'annulation de ces annexes dans leur totalité dès lors que les chiffres pour les autres États membres devraient être recalculés pour que le nombre total de 120 000 relocalisations puisse être conservé. Il serait ainsi porté atteinte à un élément essentiel de la décision attaquée, à savoir la fixation obligatoire des contingents par État membre qui donne une portée concrète au principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres posé à l'article 80 TFUE.

296. En outre, ainsi qu'il ressort notamment des considérants 2, 16, 26 et 30 de la décision attaquée, qui rappellent ce dernier principe, l'idée d'une répartition des demandeurs de protection internationale qui sont arrivés en Italie et en Grèce entre tous les autres États membres constitue un élément fondamental de la décision attaquée. La limitation du champ d'application territorial de la décision attaquée qui résulterait d'une annulation partielle de cette décision porterait ainsi atteinte à ce qui constitue le cœur même de celle-ci. Nous en déduisons que l'élément dont la Hongrie demande l'annulation n'est pas détachable de la décision attaquée dans la mesure où sa disparition modifierait objectivement la substance même de la décision attaquée.

297. Il découle de ce qui précède que les dispositions attaquées, qui correspondent aux contingents en provenance d'Italie et en provenance de Grèce attribués à la Hongrie figurant dans les annexes I et II de la décision attaquée, sont inséparables du reste de la décision attaquée. Il s'ensuit que les conclusions à fin d'annulation partielle de cette décision, présentées par la Hongrie et auxquelles se rattache le dixième moyen formulé par celle-ci, devraient, à notre avis, être rejetées comme étant irrecevables.

298. En tout état de cause, si le dixième moyen soulevé par la Hongrie devait être compris comme visant de façon plus générale à obtenir l'annulation de la décision attaquée dans son ensemble au motif que l'absence de prise en compte de la situation particulière de cet État membre constituerait, en tant que telle, une violation du principe de proportionnalité affectant l'entièreté de cette décision, un tel moyen devrait, selon nous, être rejeté comme étant non fondé.

299. Plus précisément, nous considérons que, à supposer même que la Hongrie ait été, comme elle le soutient, dans une situation d'urgence caractérisée par une pression migratoire constante au moment de l'adoption de la décision attaquée [81], il n'en résulte pas, à notre avis, que l'imposition à son encontre de contingents de demandeurs à relocaliser depuis l'Italie et la Grèce soit contraire au principe de proportionnalité.

79 Voir, notamment, arrêt du 30 mars 2006, Espagne/Conseil (C-36/04, EU:C:2006:209, point 9 et jurisprudence citée, ainsi que point 12).

80 Voir, notamment, arrêt du 30 mars 2006, Espagne/Conseil (C-36/04, EU:C:2006:209, point 13 et jurisprudence citée).

81 L'existence d'une situation d'urgence en Hongrie lors de l'adoption de la décision attaquée est contestée par le Conseil. Selon lui, la situation aurait changé au cours de l'été 2015 en conséquence des mesures unilatérales prises par la Hongrie, notamment la construction d'une barrière le long de la frontière avec la République de Serbie, achevée le 14 septembre 2015, et la politique de transit vers d'autres États membres, en particulier vers l'Allemagne, pratiquée par la Hongrie. Ces mesures auraient mis un terme à l'arrivée de migrants sur le territoire de la Hongrie, tandis que ceux qui étaient parvenus à y entrer auraient dû rapidement le quitter. Pour illustrer le fait qu'elle se trouvait dans une situation d'urgence, la Hongrie indique, quant à elle, notamment que, entre le 15 septembre et le 31 décembre 2015, la police hongroise a appréhendé 190 461 migrants illégaux, dont 31 769 entre le 15 et le 22 septembre 2015. La Hongrie indique qu'elle a été soumise à une « énorme pression migratoire » caractérisée par les éléments suivants : jusqu'au 15 septembre 2015, 201 126 franchissements illégaux de frontière auraient eu lieu. Ce chiffre aurait été de 391 384 au 31 décembre 2015. Dans la seconde moitié du mois de septembre, le nombre de franchissements illégaux de la frontière croato-hongroise se serait élevé certains jours à 10 000. La Hongrie ajoute que, au cours de l'année 2015, 177 135 demandes de protection internationale ont été déposées auprès de l'autorité compétente en matière d'asile de cet État membre.

300. En effet, il convient d'abord de rappeler que le retrait de la Hongrie des États membres bénéficiaires du mécanisme temporaire de relocalisation a pour seule origine le refus exprimé par cet État membre à cet égard. Quelles qu'aient été les raisons à l'origine de ce refus, nous soulignons que les institutions de l'Union n'ont pu que prendre acte d'un tel refus.

301. Comme le relève, en substance, le Grand-Duché de Luxembourg, dès lors que la Hongrie avait expressément demandé de ne pas figurer au nombre des États membres bénéficiaires du mécanisme temporaire de relocalisation, il devait être considéré, conformément au principe de solidarité, qu'elle figurerait au nombre des États membres de relocalisation.

302. Ensuite, il découle de la jurisprudence que le seul fait qu'un acte de l'Union serait de nature à affecter davantage un État membre que d'autres n'est pas susceptible de porter atteinte au principe de proportionnalité, dès lors que les conditions posées par la Cour pour vérifier le respect de ce principe sont remplies [82].

303. Nous relevons, à cet égard, que la décision attaquée a un impact dans tous les États membres et suppose qu'un équilibre entre les différents intérêts en présence, compte tenu de l'objectif qu'elle poursuit, soit assuré. Dès lors, la recherche d'un tel équilibre prenant en considération non pas la situation particulière d'un seul État membre, mais celle de l'ensemble des États membres de l'Union, ne saurait être regardée comme étant contraire au principe de proportionnalité [83]. Cela vaut a fortiori en tenant compte du principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres posé à l'article 80 TFUE, dont il découle que les charges que comportent les mesures provisoires adoptées sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3, TFUE au profit d'un ou de plusieurs États membres se trouvant dans une situation migratoire d'urgence doivent être réparties entre tous les autres États membres.

304. Au demeurant, il convient de souligner que la décision attaquée est plus nuancée que l'image que veut en donner la Hongrie. Cette décision ne se réduit pas à un schéma binaire opposant, d'un côté, les États membres qui bénéficient du mécanisme temporaire de relocalisation et, de l'autre côté, ceux qui se voient attribuer des contingents de personnes à relocaliser.

305. En effet, la décision attaquée comporte des mécanismes d'ajustement qui permettent d'adapter celle-ci à l'évolution des flux migratoires et, par là même, de tenir compte de la situation particulière, caractérisée par une pression migratoire variable, à laquelle certains États membres pourraient être confrontés.

306. Ainsi, nous rappelons que l'article 1er, paragraphe 2, second alinéa, et l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision attaquée prévoient la possibilité pour la Commission de présenter des propositions au Conseil si elle estime qu'une adaptation du mécanisme de relocalisation est justifiée en raison du fait que la situation évolue sur le terrain ou qu'un État membre est confronté à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers en raison d'une importante réorientation des flux migratoires. En vertu de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, de la décision attaquée, un État membre peut, en invoquant des motifs dûment justifiés, notifier au Conseil et à la Commission qu'il est confronté à une situation d'urgence semblable. La Commission examine alors les motifs invoqués et présente, le cas échéant, des propositions au Conseil, ainsi qu'il est indiqué à l'article 1er, paragraphe 2, de la décision attaquée.

307. De plus, l'article 4, paragraphe 5, de cette décision prévoit une possibilité de suspension temporaire de la relocalisation de demandeurs pour les États membres qui procèdent à une notification en ce sens au Conseil et à la Commission.

82 Voir, en ce sens, arrêt du 4 mai 2016, Pologne/Parlement et Conseil (C-358/14, EU:C:2016:323, point 103).

83 Voir, par analogie, arrêt du 4 mai 2016, Pologne/Parlement et Conseil (C-358/14, EU:C:2016:323, point 103 et jurisprudence citée).

308. Par ailleurs, l'article 9 de la décision attaquée se réfère à la possibilité pour le Conseil de prendre des mesures provisoires en vertu de l'article 78, paragraphe 3, TFUE si les conditions posées par cette disposition sont réunies et indique que de telles mesures peuvent, le cas échéant, comprendre une suspension de la participation de l'État membre qui est confronté à un afflux soudain de ressortissants de pays tiers à la relocalisation prévue par la décision attaquée.

309. Nous relevons que la République d'Autriche et le Royaume de Suède ont eu recours à ces mécanismes d'ajustement [84].

310. En revanche, la Hongrie ne s'est prévalue d'aucun de ces mécanismes, ce qui apparaît contradictoire avec son argumentation tendant à contester sa position d'État membre de relocalisation à part entière.

311. L'existence de mécanismes d'ajustement dans la décision attaquée démontre bien que, contrairement à ce que laisse entendre la Hongrie, la situation n'est pas binaire. En prévoyant de tels mécanismes, dont la République d'Autriche et le Royaume de Suède ont bénéficié, le Conseil est parvenu à concilier le principe de solidarité avec la prise en compte des besoins particuliers que peuvent avoir certains États membres en fonction de l'évolution des flux migratoires. Une telle conciliation nous paraît d'ailleurs être en parfaite adéquation avec l'article 80 TFUE qui, si l'on en fait une lecture attentive, prévoit un « partage *équitable* de responsabilités entre les États membres » [85].

312. L'existence de tels mécanismes d'ajustement dans la décision attaquée ne peut ainsi que renforcer notre constat selon lequel cette décision, en imposant à la Hongrie des contingents de demandeurs à relocaliser depuis l'Italie et la Grèce, n'a pas violé le principe de proportionnalité.

313. En outre, nous relevons qu'il n'est pas contesté que les contingents mentionnés en annexe de la décision attaquée ont été fixés sur la base d'une clé de répartition qui est explicitée au considérant 25 de la proposition de décision de la Commission. Afin d'assurer le caractère équitable du partage de responsabilités, cette clé de répartition tient compte de la taille de la population, du total du produit intérieur brut, du nombre moyen de demandes d'asile par million d'habitants au cours de la période 2010-2014 et du taux de chômage. Sur cette base, ladite clé de répartition contribue donc au caractère proportionné de la décision attaquée.

314. Eu égard aux éléments qui précèdent, les arguments soulevés par la Hongrie pour contester le caractère nécessaire de la décision attaquée doivent donc, à notre avis, être tous écartés.

315. Il convient, pour finir, de répondre à l'argument, formulé par la République de Pologne au soutien des moyens tendant à faire constater le caractère disproportionné de la décision attaquée, selon lequel cette dernière porterait atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure, en contrariété avec ce que prévoit l'article 72 TFUE. Cet État membre rappelle, à cet égard, que le principe de proportionnalité

84 Voir, en ce qui concerne le Royaume de Suède, décision (UE) 2016/946 du Conseil, du 9 juin 2016, instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de la Suède, conformément à l'article 9 de la décision (UE) 2015/1523 et à l'article 9 de la décision (UE) 2015/1601 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (JO 2016, L 157, p. 23). L'article 2 de cette décision dispose que les obligations qui incombent au Royaume de Suède en tant qu'État membre de relocalisation au titre de la décision 2015/1523 et de la décision attaquée sont suspendues jusqu'au 16 juin 2017. S'agissant de la République d'Autriche, voir décision d'exécution (UE) 2016/408 du Conseil, du 10 mars 2016, concernant la suspension temporaire de la relocalisation de 30 % du contingent de demandeurs attribué à l'Autriche en application de la décision (UE) 2015/1601 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (JO 2016, L 74, p. 36). L'article 1er de cette décision prévoit que la relocalisation vers l'Autriche de 1 065 demandeurs parmi le contingent de demandeurs qui lui a été attribué au titre de la décision attaquée est suspendue jusqu'au 11 mars 2017.

85 Italique ajouté par nos soins.

exige que les inconvénients causés par les actes de l'Union ne soient pas démesurés par rapport aux buts visés par ces derniers [86]. Or, la décision attaquée ne prévoirait pas de mécanismes suffisants pour permettre aux États membres de contrôler que les demandeurs ne présentent pas de danger pour la sécurité.

316. Nous considérons, cependant, que la décision attaquée, en prévoyant un mécanisme ordonné et contrôlé de relocalisation des demandeurs de protection internationale, prend pleinement en considération l'exigence de protection de la sécurité nationale et de l'ordre public des États membres. Cette exigence gouverne ainsi l'« étroite coopération administrative entre les États membres » [87] par laquelle la décision attaquée doit être mise en œuvre. Nous relevons, à cet égard, que le considérant 32 de cette décision indique qu'« [i]l y a lieu de prendre en considération la sécurité nationale et l'ordre public tout au long de la procédure de relocalisation, jusqu'au transfert effectif du demandeur. Dans le plein respect des droits fondamentaux du demandeur [...], lorsqu'un État membre a de bonnes raisons de considérer qu'un demandeur représente un danger pour sa sécurité nationale ou l'ordre public sur son territoire, il devrait en informer les autres États membres ». Dans cette même logique, la description de la procédure de relocalisation figurant à l'article 5 de la décision attaquée démontre le souci qu'ont eu les institutions de l'Union de tenir compte de l'exigence de protection de la sécurité nationale et de l'ordre public des États membres. Ainsi, outre qu'il est expressément prévu à cet article que les demandeurs de protection internationale doivent être identifiés, enregistrés et faire l'objet d'un relevé de leurs empreintes digitales aux fins de la procédure de relocalisation, l'article 5, paragraphe 7, de la décision attaquée dispose que « [l]es États membres ne conservent le droit de refuser de relocaliser un demandeur que lorsqu'il existe des motifs raisonnables de considérer que celui-ci représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public sur leur territoire ou lorsqu'il existe des motifs sérieux d'appliquer les dispositions relatives à l'exclusion figurant aux articles 12 et 17 de la directive 2011/95/UE [88] ».

317. Au vu de ces éléments, il convient, selon nous, d'écarter cet argument formulé par la République de Pologne au soutien des moyens tendant à faire constater le caractère disproportionné de la décision attaquée.

318. Il résulte des développements qui précèdent que, dans la mesure où ni la Hongrie ni la République slovaque, pas plus que la République de Pologne, ne sont parvenues à démontrer que la décision attaquée serait disproportionnée au regard des objectifs qu'elle poursuit, il y a lieu de rejeter les moyens correspondants soulevés par les requérantes comme étant dépourvus de fondement.

2. Sur le huitième moyen de la Hongrie, tiré d'une violation des principes de la sécurité juridique et de la clarté normative ainsi que de la convention de Genève

319. La Hongrie soutient, en premier lieu, que la décision attaquée méconnaît les principes de sécurité juridique et de clarté normative, car, sur plusieurs points, elle n'indique pas clairement la manière dont les dispositions de cette décision doivent être appliquées ni comment celles-ci s'articulent avec les dispositions du règlement Dublin III.

86 Voir, notamment, arrêt du 4 mai 2016, Pologne/Parlement et Conseil (C-358/14, EU:C:2016:323, point 78 et jurisprudence citée).

87 Voir considérant 31 de la décision attaquée.

88 Directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9). Parmi les motifs d'exclusion du statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire figure l'existence de raisons sérieuses de considérer que le demandeur a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes, qu'il a commis un crime grave ou bien qu'il représente une menace pour la société ou la sécurité de l'État membre dans lequel il se trouve.

320. Ainsi, si le considérant 35 de la décision attaquée aborde la question des garanties juridiques et procédurales concernant les décisions de relocalisation, aucune de ses dispositions normatives ne réglerait cette matière ou ne se référerait aux dispositions pertinentes du règlement Dublin III. Cela poserait notamment un problème du point de vue du droit de recours des demandeurs, en particulier ceux qui ne seront pas désignés pour être relocalisés.

321. La décision attaquée ne déterminerait pas non plus clairement les critères de choix pour la relocalisation des demandeurs. La manière dont les autorités des États membres bénéficiaires sont appelées à décider du transfert des demandeurs vers un État membre de relocalisation ferait qu'il serait extrêmement difficile pour ceux-ci de savoir a priori s'ils feront partie des personnes relocalisées et, si dans l'affirmative, dans quel État membre ils seront relocalisés. L'absence de critères objectifs de désignation des demandeurs à relocaliser violerait le principe de la sécurité juridique et rendrait la sélection arbitraire, ce qui serait constitutif d'une violation des droits fondamentaux des demandeurs.

322. De plus, la décision attaquée ne définirait pas de manière appropriée le statut des demandeurs dans l'État membre de relocalisation et elle ne garantirait pas que les demandeurs restent effectivement dans cet État membre le temps qu'il soit statué sur leur demande. En ce qui concerne les mouvements dits « secondaires », l'article 6, paragraphe 5, de la décision attaquée ne permettrait pas, à lui seul, d'assurer que cette décision atteigne ses objectifs, à savoir la répartition des demandeurs entre les États membres, s'il n'est pas garanti que les demandeurs restent effectivement dans les États membres de relocalisation.

323. En second lieu, le fait que les demandeurs risquent, le cas échéant, d'être relocalisés vers un État membre avec lequel ils n'entretiennent aucun lien particulier soulèverait la question de savoir si ladite décision est, à cet égard, compatible avec la convention de Genève.

324. En effet, selon l'interprétation adoptée dans le guide publié par le HCR [89], le demandeur devrait être autorisé à demeurer sur le territoire de l'État membre dans lequel il a introduit sa demande jusqu'à ce que les autorités de cet État membre aient pris une décision sur cette demande.

325. Ce droit de rester dans ledit État membre serait également reconnu à l'article 9 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale [90].

326. Or, la décision attaquée priverait les demandeurs de leur droit de demeurer sur le territoire de l'État membre dans lequel ils ont introduit leur demande et permettrait leur relocalisation vers un autre État membre alors même que l'existence d'un lien significatif entre le demandeur et l'État membre de relocalisation ne peut être établie.

327. Si ce droit des demandeurs semble être mis à mal par le règlement Dublin III, en ce que celui-ci prévoit le transfert des demandeurs de l'État membre dans lequel ceux-ci ont déposé leur demande vers l'État membre responsable de l'examen de la demande, cela se ferait en prenant en compte la situation personnelle des demandeurs et servirait, en fin de compte, leurs intérêts.

328. Nous examinerons, en premier lieu, le grief tiré de la violation des principes de sécurité juridique et de clarté normative.

89 Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, Genève, 1992, point 192, sous vii).

90 JO 2013, L 180, p. 60.

329. À l'instar du Conseil, nous rappelons que la décision attaquée constitue une mesure d'urgence qui s'inscrit dans l'acquis relatif au système européen commun d'asile et qui ne déroge que sur certains points précis et de façon provisoire à cet acquis. Par conséquent, il y a lieu d'interpréter et d'appliquer cette décision en tenant compte de l'ensemble des dispositions constituant cet acquis, sans qu'il soit nécessaire, ni d'ailleurs souhaitable, de mentionner dans ladite décision toutes les règles régissant le statut, les droits et les obligations des personnes relocalisées dans leur État membre d'accueil. À cet égard, le Conseil nous paraît avoir suffisamment expliqué, en particulier dans les considérants 23, 24, 35, 36 et 40 de la décision attaquée, la manière dont cette décision doit s'articuler avec les dispositions d'actes législatifs adoptés par l'Union dans ce domaine.

330. S'agissant, en particulier, du droit à un recours effectif, il découle clairement des considérants 23 et 35 de la décision attaquée que, lorsque celle-ci ne prévoit pas de dérogation temporaire, les garanties juridiques et procédurales énoncées dans le règlement Dublin III demeurent applicables à l'égard des demandeurs relevant du champ d'application de cette décision. Tel est le cas du droit de recours prévu à l'article 27, paragraphe 1, de ce règlement. En tout état de cause, dans le cadre de la mise en œuvre de la décision attaquée, l'article 47 de la Charte doit être respecté.

331. Quant à la critique, toujours formulée sous l'angle du principe de sécurité juridique, selon laquelle la décision attaquée ne comporterait pas de règles effectives assurant que les demandeurs de protection internationale resteront dans l'État membre de relocalisation le temps qu'il soit statué sur leur demande, nous relevons que cette décision dispose, à son article 6, paragraphe 5, que « [l]e demandeur ou le bénéficiaire d'une protection internationale qui entre sur le territoire d'un État membre autre que son État membre de relocalisation sans remplir les conditions de séjour dans cet autre État membre est tenu de rentrer immédiatement dans son État membre de relocalisation », lequel « reprend en charge la personne sans délai ». Par ailleurs, les considérants 38 à 41 de ladite décision énumèrent de façon suffisamment claire et précise les mesures à prendre par les États membres pour éviter les mouvements secondaires des personnes relocalisées.

332. En second lieu, nous estimons que la Hongrie n'a pas démontré en quoi le mécanisme temporaire de relocalisation mis en place par la décision attaquée, en ce qu'il prévoit le transfert d'un demandeur de protection internationale avant qu'une décision sur sa demande soit prise, serait contraire à la convention de Genève.

333. Il convient, d'abord, de souligner que, ainsi que le relève le Conseil, ni la convention de Genève ni le droit de l'Union ne garantissent à un demandeur de protection internationale le droit de choisir librement son pays d'accueil. En particulier, le règlement Dublin III instaure un système de détermination de l'État membre responsable du traitement d'une demande de protection internationale qui repose sur l'établissement d'une liste de critères objectifs dont aucun n'est lié à la préférence du demandeur. De ce point de vue, la relocalisation prévue par la décision attaquée ne présente aucune différence substantielle par rapport au système établi par ce règlement.

334. Ensuite, nous considérons, à l'instar du Conseil, que le passage du guide du HCR, mentionné à la note en bas de page 89 des présentes conclusions, qu'invoque la Hongrie, doit être compris comme une expression du principe de non-refoulement qui interdit qu'un demandeur de protection internationale soit expulsé vers un pays tiers tant qu'il n'a pas été statué sur sa demande. Or, le transfert dans le cadre d'une opération de relocalisation d'un demandeur de protection internationale d'un État membre vers un autre État membre ne contrevient pas à ce principe. En effet, il importe de mettre l'accent sur le fait que le but de la relocalisation est de faciliter l'accès aux procédures d'asile et aux infrastructures d'accueil, dans le souci d'offrir un statut approprié aux personnes nécessitant une protection internationale, comme exigé à l'article 78, paragraphe 1, TFUE. Or, l'Union a décidé d'instaurer le mécanisme temporaire de relocalisation prévu par la décision attaquée précisément en raison de l'impossibilité d'offrir, au moment de l'adoption de celle-ci, un tel statut aux personnes qui le demandaient en Italie et en Grèce.

335. De la sorte, la décision attaquée ne se contente pas, comme l'indique de manière traditionnelle le considérant 45 de celle-ci, de respecter les droits fondamentaux et d'observer les principes reconnus par la Charte. Cette décision va au-delà en jouant un rôle actif dans ce domaine. Elle participe, en effet, à la préservation des droits fondamentaux des demandeurs ayant manifestement besoin d'une protection internationale, tels qu'ils sont garantis par la Charte et, en particulier, à l'article 18 de celle-ci, en les dirigeant vers des États membres, autres que la République italienne et la République hellénique, qui seront mieux à même de traiter leurs demandes.

336. Nous ajoutons, en outre, que, comme le relève le Conseil, aux fins du système européen commun d'asile, le territoire de l'ensemble des États membres doit être assimilé à une zone commune d'application uniforme de l'acquis de l'Union en matière d'asile. Il s'ensuit que des transferts entre les territoires des États membres ne sauraient être assimilés à un refoulement vers l'extérieur du territoire de l'Union.

337. Enfin, il convient de relever que, contrairement à ce qui semble ressortir de l'argumentation développée par la Hongrie et à l'instar de ce qu'indique le Conseil, la situation particulière des individus concernés par la relocalisation, en ce compris d'éventuels liens familiaux, est prise en compte non seulement au titre de l'application des critères du règlement Dublin III, mais également au titre de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la décision attaquée, lu en combinaison avec le considérant 34 de celle-ci.

338. L'article 6, paragraphe 1, de la décision attaquée dispose ainsi que « [l]'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale pour les États membres lors de la mise en œuvre de la présente décision ». De plus, l'article 6, paragraphe 2, de cette même décision impose aux États membres de veiller « à ce que les membres de la famille relevant du champ d'application de la présente décision soient relocalisés vers le territoire du même État membre ».

339. Quant au considérant 34 de la décision attaquée, il rappelle que « [l]'intégration de demandeurs ayant manifestement besoin d'une protection internationale dans la société d'accueil constitue la pierre angulaire du bon fonctionnement du régime d'asile européen commun ». C'est pourquoi il est précisé à ce même considérant, en particulier, que, « afin de décider quel devrait être l'État membre de relocalisation, il convient de tenir particulièrement compte des qualifications et des caractéristiques spécifiques des demandeurs concernés, telles que leurs compétences linguistiques, ainsi que d'autres indications personnelles fondées sur des liens familiaux, culturels ou sociaux dont l'existence est prouvée qui pourraient favoriser leur intégration dans l'État membre de relocalisation ».

340. Il découle de ce qui précède que le huitième moyen soulevé par la Hongrie doit être écarté comme étant dépourvu de fondement.

341. Aucun des moyens soulevés par la République slovaque et par la Hongrie n'étant, selon nous, susceptible d'être accueilli, nous proposons à la Cour de rejeter les recours introduits par ces deux États membres.

IV. Sur les dépens

342. Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant conclu à la condamnation de la République slovaque et de la Hongrie aux dépens et ces deux États membres ayant succombé, il y a lieu de les condamner aux dépens.

343. En outre, en tant que parties intervenantes, le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, la République française, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Pologne, le Royaume de Suède et la Commission supporteront leurs propres dépens, conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice.

V. Conclusion

344. Eu égard à l'ensemble des développements qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit :

1) Les recours de la République slovaque et de la Hongrie sont rejetés.

2) La République slovaque et la Hongrie sont condamnées aux dépens.

3) Le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, la République française, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Pologne, le Royaume de Suède ainsi que la Commission européenne supportent leurs propres dépens.