Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL PRIIT PIKAMÄE
prezentate la 25 iunie 2020[1]

Cauza C-808/18

Comisia Europeană
împotriva

Ungariei

„Acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Directiva 2013/32/UE – Procedura națională de examinare a cererii de protecție internațională – Articolul 6 – Acces efectiv – Articolul 43 – Garanții procedurale – Articolul 46 alineatele (5) și (6) – Lipsa efectului suspensiv al căilor de atac introduse împotriva deciziilor administrative prin care se refuză acordarea statutului de refugiat – Directiva 2013/33/UE – Articolul 2 litera (h) – Plasarea obligatorie în zonele de tranzit – Noțiunea de «detenție» – Directiva 2008/115/CE – Articolul 5, articolul 6 alineatul (1), articolul 12 alineatul (1) și articolul 13 alineatul (1) – Returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală”

Cuprins

I. Cadrul juridic 3
A. Dreptul Uniunii 3
1. Directiva 2008/115 3
2. Directiva 2013/32 4
3. Directiva 2013/33 6
B. Dreptul maghiar 7
1. Legea privind dreptul de azil 7
2. Legea privind frontierele statului 9
II. Procedura precontencioasă 10
III. Analiză 12

1 Limba originală: franceza.

A. Cu privire la lipsa unui acces efectiv la procedura de azil 12

1. Argumentele părților 12

2. Apreciere 14

a) Cu privire la identificarea exactă a obligației care face obiectul motivului 14

b) Aplicare în prezenta cauză 16

B. Cu privire la încălcarea normelor de procedură aplicabile cererilor de protecție internațională ... 19

1. Argumentele părților 19

2. Apreciere 21

a) Cu privire la aplicabilitatea articolului 43 din Directiva 2013/32 21

b) Cu privire la nerespectarea garanțiilor de la articolul 43 din Directiva 2013/32 22

c) Cu privire la articolul 72 TFUE 24

C. Cu privire la detenția generalizată a solicitanților de azil și la nerespectarea garanțiilor procedurale relevante 26

1. Argumentele părților 26

2. Apreciere 28

a) Cu privire la existența unei detenții 28

b) Cu privire la legalitatea detenției 31

D. Cu privire la nerespectarea procedurilor prevăzute de Directiva 2008/115 32

1. Argumentele părților 32

2. Apreciere 34

a) Cu privire la aplicabilitatea Directivei 2008/115 35

b) Cu privire la articolul 72 TFUE 36

E. Cu privire la lipsa de efectivitate a căilor de atac introduse împotriva deciziilor de respingere a unei cereri de azil 37

1. Argumentele părților 37

2. Apreciere 39

IV. Cheltuielile de judecată 43

V. Concluzie 43

1. În cadrul prezentei cauze, Comisia Europeană a sesizat Curtea cu o acțiune formulată în temeiul articolului 258 al doilea paragraf TFUE pentru a constata că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul anumitor dispoziții ale Directivei 2013/32/UE [2], ale Directivei 2013/33/UE [3] și ale Directivei 2008/115/CE [4].

2. De o importanță extrem de mare, această acțiune repune în discuție compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei părți substanțiale din legislația maghiară care reglementează procedurile de examinare a cererilor de azil și cele de executare a returnării resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul național. Problemele juridice pe care le ridică prezintă un interes evident, în special în ceea ce privește chestiunea dacă situația solicitanților de azil cazați în zonele de tranzit la frontiera sârbo-maghiară trebuie calificată drept „detenție” în sensul Directivei 2013/33.

3. Ceea ce accentuează caracterul sensibil al hotărârii care urmează a fi pronunțată este faptul că interpretarea dată de Curte ar putea, în situația actuală, în care alte state membre înăspresc legislațiile lor naționale în materie, să aibă implicații care depășesc prezenta cauză.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2008/115

4. Articolul 2 alineatul (2) din Directiva 2008/115 prevede:

„Statele membre pot decide să nu aplice prezenta directivă resortisanților țărilor terțe care:

(a) fac obiectul unui refuz de intrare, în conformitate cu articolul 13 din Codul Frontierelor Schengen, sau care sunt reținuți sau prinși de către autoritățile competente în cazul unei treceri ilegale pe cale terestră, maritimă sau aeriană a frontierei externe a unui stat membru și care nu au obținut ulterior o autorizație sau un drept de ședere în statul membru respectiv;

[…]”

5. Articolul 6 alineatul (1) din această directivă prevede:

„Statele membre emit o decizie de returnare împotriva oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor, fără a aduce atingere excepțiilor menționate la alineatele (2)-(5).”

6. Articolul 12 alineatul (1) din directiva menționată prevede:

„Deciziile de returnare și, în cazul în care sunt emise, deciziile privind interdicția de intrare și deciziile de îndepărtare se emit în formă scrisă și conțin motivele de fapt și de drept, precum și informații privind căile de atac posibile.”

2 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60).

3 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (JO 2013, L 180, p. 96).

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

7. Potrivit articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115:

„Resortisantului în cauză al unei țări terțe i se acordă posibilitatea unei căi de atac efective împotriva deciziilor referitoare la returnare, astfel cum se menționează la articolul 12 alineatul (1), în fața unei autorități judiciare sau administrative competente sau în fața unui organ competent alcătuit din membri imparțiali și care beneficiază de garanții de independență.”

2. Directiva 2013/32

8. Articolul 3 din Directiva 2013/32 prevede:

„(1) Prezenta directivă se aplică tuturor cererilor de protecție internațională depuse pe teritoriul statelor membre, inclusiv la frontieră, în apele teritoriale sau în zonele de tranzit ale statelor membre, precum și retragerii protecției internaționale.

[…]”

9. Articolul 6 din această directivă prevede:

„(1) Atunci când o persoană înaintează o cerere de protecție internațională unei autorități competente, în temeiul dreptului național, să înregistreze astfel de cereri, înregistrarea are loc în cel mult trei zile lucrătoare de la depunerea [a se citi «înaintarea»] cererii.

Dacă cererea de protecție internațională este înaintată altor autorități susceptibile să primească astfel de cereri, dar care nu sunt competente să le înregistreze în temeiul legislației interne, statele membre se asigură că înregistrarea are loc în decurs de 6 zile lucrătoare de la depunerea [a se citi «înaintarea»] cererii.

[…]

(2) Statele membre se asigură că persoana care a solicitat protecție internațională are posibilitatea efectivă de a depune cererea sa în cel mai scurt timp posibil. În situația în care solicitantul nu își depune cererea, statele membre pot aplica articolul 28 în mod corespunzător.

(3) Fără a aduce atingere alineatului (2), statele membre pot solicita ca cererile de protecție internațională să fie depuse personal și/sau într-un loc desemnat.

[…]

(5) În cazul în care cererile simultane de protecție internațională din partea unui număr mare de resortisanți ai unor țări terțe sau de apatrizi fac, în practică, foarte dificilă respectarea termenului prevăzut la alineatul (1), statele membre pot să prevadă ca termenul să fie prelungit la 10 zile lucrătoare.”

10. Articolul (24) alineatul (3) din directiva menționată prevede:

„Statele membre se asigură că, în situația în care au fost identificați solicitanți care au nevoie de garanții procedurale speciale, acestora li se furnizează sprijin adecvat pentru a li se permite să beneficieze de drepturile prevăzute de această directivă și să respecte obligațiile prevăzute de această directivă pe toată durata procedurii de azil.

În situația în care nu poate fi furnizat un astfel de sprijin adecvat în cadrul procedurilor menționate la articolul 31 alineatul (8) și la articolul 43, în special în situația în care statele membre consideră că solicitantul are nevoie de garanții procedurale speciale ca urmare a torturii, violului sau altor forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală, statele membre nu aplică sau încetează să aplice dispozițiile articolului 31 alineatul (8) și ale articolului 43. În situația în care statele membre aplică articolul 46 alineatul (6) solicitanților cărora nu li se pot aplica dispozițiile articolului 31 alineatul (8) și ale articolului 43 în temeiul prezentului paragraf, statele membre furnizează cel puțin garanțiile prevăzute la articolul 46 alineatul (7).”

11. Articolul 26 alineatul (1) din aceeași directivă prevede:

„Statele membre nu pot reține o persoană exclusiv pe motiv că aceasta solicită protecție internațională. Motivele și condițiile reținerii, precum și garanțiile aflate la dispoziția solicitanților de protecție internațională reținuți sunt conforme cu Directiva 2013/33/UE.”

12. Articolul 43 din Directiva 2013/32, intitulat „Proceduri la frontieră”, prevede:

„(1) Statele membre pot prevedea proceduri, în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II, în vederea adoptării unei decizii la frontieră sau în zonele de tranzit ale statelor membre cu privire la:

(a) admisibilitatea unei cereri depuse, în temeiul articolului 33, în aceste locuri și/sau

(b) fondul unei cereri într-o procedură în temeiul articolului 31 alineatul (8).

(2) Statele membre se asigură că, în cadrul procedurilor prevăzute la alineatul (1), se ia o decizie într-un termen rezonabil. În cazul în care nu a fost luată o decizie în termen de patru săptămâni, solicitantului îi este permisă intrarea pe teritoriul statelor membre pentru ca cererea sa de azil să fie soluționată în conformitate cu celelalte dispoziții ale prezentei directive.

(3) În cazul unor sosiri implicând un număr mare de resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi care depun cereri de protecție internațională la frontieră sau într-o zonă de tranzit, care fac în practică imposibilă aplicarea la fața locului a dispozițiilor de la alineatul (1), procedurile respective pot fi aplicate pe perioada în care acești resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi sunt cazați în mod normal în locurile din apropierea frontierei sau a zonei de tranzit.”

13. Articolul 46 din directiva menționată prevede:

„[…]

(5) Fără a aduce atingere alineatului (6), statele membre permit solicitanților să rămână pe teritoriu până la expirarea termenului […] privind exercitarea dreptului lor la o cale de atac efectivă și, în cazul în care acest drept a fost exercitat în termenul respectiv, până la soluționarea căii de atac.

(6) În cazul unei decizii

(a) de a considera o cerere vădit nefondată în conformitate cu articolul 32 alineatul (2) sau nefondată după examinarea în conformitate cu articolul 31 alineatul (8), cu excepția cazurilor în care respectiva decizie se bazează pe circumstanțele menționate la articolul 31 alineatul (8) litera (h);

(b) de a considera inadmisibilă o cerere în temeiul articolului 33 alineatul (2) litera (a), (b) sau (d);

(c) de a respinge redeschiderea cazului solicitantului, după ce a fost întrerupt în conformitate cu articolul 28, sau

(d) de a nu examina sau de a nu examina integral cererea în temeiul articolului 39,

o instanță judecătorească are competența de a hotărî dacă solicitantul poate rămâne sau nu pe teritoriul statului membru, fie la cererea solicitantului în cauză, fie din proprie inițiativă, în cazul în care decizia luată are drept consecință încetarea dreptului solicitantului de a rămâne în statul membru și când, în asemenea cazuri, dreptul de a rămâne în statul membru până la soluționarea căii de atac nu este prevăzut în legislația internă.

[…]

(8) Statele membre permit solicitantului să rămână pe teritoriu până la terminarea procedurii prin care se decide dacă solicitantul poate rămâne sau nu pe teritoriu, astfel cum se prevede la alineatele (6) și (7).

[…]"

3. Directiva 2013/33

14. Potrivit articolului 8 din Directiva 2013/33:

„(1) Statele membre nu plasează o persoană în detenție pentru unicul motiv că aceasta este un solicitant în conformitate cu Directiva [2013/32].

(2) Atunci când se dovedește a fi necesar și pe baza analizei individuale a fiecărui caz în parte, statele membre pot plasa un solicitant în detenție, în cazul în care nu se pot aplica efectiv măsuri mai puțin coercitive.

(3) Un solicitant poate fi plasat în detenție numai în următoarele situații:

(a) pentru a stabili sau verifica identitatea sau cetățenia acestuia;

(b) pentru a stabili elementele pe care se bazează solicitarea de protecție internațională, care nu ar putea fi obținute fără a se lua măsura detenției, în special în cazul în care există un risc de sustragere a solicitantului;

(c) pentru a decide, în cadrul unei proceduri, asupra dreptului solicitantului de a intra pe teritoriu;

(d) în cazul în care acesta este plasat în detenție, supus procedurii de returnare, în temeiul Directivei [2008/115], în vederea pregătirii returnării și/sau a desfășurării procesului de îndepărtare și în cazul în care statul membru respectiv poate demonstra, pe baza unor criterii obiective, inclusiv faptul că acesta a avut deja posibilitatea să aibă acces la procedura de azil, că există motive întemeiate să se creadă că acesta introduce solicitarea de protecție internațională numai pentru a întârzia sau a submina executarea deciziei de returnare;

(e) în cazul în care este necesar din rațiuni de protejare a securității naționale sau a ordinii publice;

(f) în conformitate cu articolul 28 din Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid.

Motivele de detenție se prevăd în dreptul intern.

[…]”

15. Articolul 9 din această directivă prevede:

„[…]

(2) Măsura plasării în detenție a solicitanților se dispune în scris de către autoritățile judiciare sau administrative. Ordinul de plasare în detenție precizează motivele de fapt și de drept pe care se întemeiază.

(3) În cazul în care detenția se dispune de către autoritățile administrative, statele membre asigură o cale de atac judiciară rapidă privind legalitatea plasării în detenție, care să fie desfășurată din oficiu și/sau la cererea solicitantului. În cazul desfășurării din oficiu, o astfel de cale de atac se soluționează cât mai repede posibil de la începutul detenției. În cazul desfășurării la cererea solicitantului, acesta se soluționează cât mai rapid posibil după lansarea procedurii relevante. În acest scop, statele membre definesc în dreptul intern termenul în care se desfășoară calea de atac judiciară din oficiu și/sau calea de atac judiciară la cererea solicitantului.

În cazul în care, în urma exercitării căii de atac judiciare, se hotărăște că plasarea în detenție este ilegală, solicitantul în cauză este eliberat imediat.

[…]”

16. Articolul 11 alineatul (2) din directiva menționată prevede:

„Minorii se plasează în detenție numai ca o măsură la care se recurge în ultimă instanță și după ce s-a stabilit că nu s-ar putea aplica efectiv măsuri alternative mai puțin coercitive. O astfel de plasare în detenție se aplică pe cea mai scurtă perioadă de timp și se depun toate eforturile pentru a-i elibera pe minorii aflați în detenție și a-i plasa în centre de cazare adecvate pentru minori.

[…]”

B. Dreptul maghiar

1. Legea privind dreptul de azil

17. Articolul 71/A din menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Legea nr. LXXX din 2007 privind dreptul de azil, denumită în continuare „Legea privind dreptul de azil”) prevede:

„(1) Dacă străinul depune cererea sa în zona de tranzit:

a) înainte de a intra pe teritoriul Ungariei sau

b) după ce a fost interceptat pe teritoriul Ungariei în interiorul unei benzi de [opt kilometri] de la frontiera externă în sensul articolului 2 al doilea paragraf din Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen)[5] sau de la semnele de demarcație a frontierei și a fost escortat până la poarta instalației care servește la protejarea ordinii la frontieră, astfel cum este prevăzută de Legea privind frontierele statului,

5 JO 2016, L 77, p. 1 (denumit în continuare „Codul Frontierelor Schengen”).

dispozițiile prezentului capitol trebuie aplicate cu derogările prevăzute la prezentul articol.

[…]

(4) În cazul în care au trecut patru săptămâni de la introducerea cererii, poliția străinilor autorizează intrarea pe teritoriu, conform legii.

(5) În cazul în care cererea nu este inadmisibilă, poliția străinilor autorizează intrarea pe teritoriu, conform legii.

(6) În cazul în care este autorizată intrarea pe teritoriul maghiar, autoritatea competentă în materie de azil desfășoară procedura de azil în conformitate cu normele generale.

(7) Normele privind procedura la frontieră nu se aplică persoanelor care necesită un tratament special."

18. Articolul 31/A alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil reproduce cuvânt cu cuvânt motivele de detenție prevăzute la articolul 8 alineatul (3) din Directiva 2013/33. Articolul 31/A alineatul (2) din această lege enunță că „[p]lasarea în detenție a solicitanților de azil se poate dispune în urma analizei individuale a fiecărui caz în parte și numai dacă obiectivul urmărit nu poate fi atins printr-o măsură care să garanteze că persoana în cauză rămâne la dispoziție", iar articolul 31/A alineatul (5) prevede că „[p]lasarea în detenție a solicitanților de azil se dispune printr-o decizie care este executorie de la notificarea sa".

19. Articolul 31/B din legea menționată prevede:

„(1) Nicio plasare în detenție nu se poate dispune pentru unicul motiv că a fost depusă o cerere de azil.

(2) Nicio plasare în detenție nu se poate dispune împotriva unui solicitant de azil minor neînsoțit.

(3) Plasarea în detenție nu se poate dispune împotriva familiilor cu copii minori decât ca măsură de ultimă instanță, ținându-se seama înainte de toate de interesul superior al copiilor.

[…]"

20. Potrivit articolului 80/H din Legea privind dreptul de azil:

„În cazul unei situații de criză generate de o imigrare masivă, dispozițiile capitolelor I-IV și V/A-VIII trebuie aplicate cu derogările prevăzute la articolele 80/I-80/K."

21. Articolul 80/I litera i) din Legea privind dreptul de azil înlătură aplicarea articolelor 30 și 31 [litera a)], precum și a articolelor 71/A-72 [litera i)] din aceeași lege.

22. Potrivit articolului 80/J din Legea privind dreptul de azil:

„(1) Cererea de azil trebuie depusă personal în fața autorității competente și exclusiv în zona de tranzit, cu excepția cazului în care solicitantul de azil:

a) face obiectul unei măsuri coercitive, al unei măsuri sau al unei condamnări care restrânge libertatea individuală;

b) face obiectul unei măsuri de detenție dispuse de autoritatea competentă în materie de azil;

c) locuiește în mod legal pe teritoriul maghiar și nu solicită să fie cazat într-un centru de primire.

(2) Solicitantul de azil face obiectul procedurii de azil de la introducerea cererii sale de protecție internațională în fața autorității competente, până la notificarea deciziei adoptate în urma procedurii când aceasta nu mai este supusă căilor de atac.

[…]

(4) Pe durata procedurii, solicitanții de azil care locuiesc în zona de tranzit nu beneficiază de drepturile prevăzute la articolul 5 alineatul (1) literele a) și c).

(5) Autoritatea competentă în materie de azil atribuie solicitantului de azil zona de tranzit ca loc de ședere al acestuia, până când devine executorie ordonanța de transfer în temeiul Regulamentului de la Dublin sau decizia care nu mai este supusă căilor de atac. Solicitantul de azil poate părăsi zona de tranzit trecând prin poarta de ieșire.

(6) În cazul în care solicitantul de azil este un minor neînsoțit cu vârsta sub 14 ani, autoritatea competentă în materie de azil desfășoară procedura de azil în conformitate cu normele generale, după intrarea minorului în țară. Aceasta îi găsește fără întârziere o cazare temporară și solicită simultan autorității competente în materie de tutelă să desemneze un tutore însărcinat cu protejarea și cu reprezentarea minorului. Tutorele trebuie desemnat în opt zile de la primirea cererii formulate de autoritatea competentă în materie de azil. Autoritatea competentă în materie de tutelă comunică fără întârziere numele tutorelui desemnat minorului neînsoțit și autorității competente în materie de azil."

23. Articolul 80/K din această lege prevede:

„[…]

(2) Autoritatea competentă în materie de azil adoptă o decizie pe baza informațiilor de care dispune sau închide procedura, în cazul în care solicitantul de azil:

[…]

d) părăsește zona de tranzit.

[…]

(4) Decizia prin care se încheie procedura în temeiul alineatului (2) de mai sus nu poate fi atacată în cadrul unei proceduri de contencios administrativ.

[…]"

2. Legea privind frontierele statului

24. Articolul 15/A din államhatárról szóló, 2007. évi LXXXIX (Legea nr. LXXXIX din 2007 privind frontierele statului, denumită în continuare „Legea privind frontierele statului") prevede:

„(1) O zonă de tranzit poate fi creată în zona prevăzută la articolul 5 alineatul (1) pentru a servi drept loc de ședere temporară persoanelor care solicită să beneficieze de azil sau de protecție subsidiară (denumite în continuare «solicitanți de azil») și drept loc în care se desfășoară procedurile în materie de azil și de poliție pentru străini și care oferă instalațiile necesare în acest scop.

(2) Solicitantul de azil care se află în zona de tranzit poate intra pe teritoriul maghiar:

a) în cazul în care autoritatea competentă în materie de azil adoptă o decizie de acordare a protecției internaționale;

b) în cazul în care sunt îndeplinite condițiile de aplicare a normelor generale privind procedura de azil sau

c) în cazul în care este necesar să se aplice dispozițiile articolului 71/A alineatele (4) și (5) din Legea [privind dreptul de azil].

(2a) Într-o situație de criză generată de o imigrare masivă, intrarea pe teritoriul maghiar a unui solicitant de azil care se află în zona de tranzit poate fi autorizată în cazurile prevăzute la alineatul (2) literele a) și b).

[…]”

II. Procedura precontencioasă

25. La 11 decembrie 2015, Comisia a trimis Ungariei o scrisoare de punere în întârziere referitoare la încălcarea de către acest stat membru a articolului 46 alineatele (1), (3), (5) și (6) din Directiva 2013/32, interpretat în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), precum și a articolului 3 alineatul (8) din Directiva 2010/64/UE[6]. Comisia și-a exprimat în această scrisoare preocupările cu privire la efectul căilor de atac juridice în cazul procedurilor la frontieră, la lipsa efectului suspensiv automat al căilor de atac introduse împotriva deciziilor negative în materie de azil, la garantarea unui interviu personal în cadrul controlului jurisdicțional al deciziilor de respingere a cererilor ca inadmisibile și al deciziilor adoptate în urma unei proceduri accelerate, la competența procedurală autonomă a judecătorilor asistenți în cadrul procedurilor de control jurisdicțional și în sfârșit la nerespectarea normelor juridice ale Uniunii privind dreptul la interpretare și traducere în cadrul procedurilor penale.

26. Ungaria a răspuns la scrisoarea de punere în întârziere printr-o scrisoare primită de Comisie la 12 februarie 2016, prin care acest stat membru arăta că legislația maghiară relevantă era compatibilă cu dreptul Uniunii.

27. La 7 martie 2017, Ungaria a adoptat Legea nr. XX din 2017 de modificare a Legii privind dreptul de azil. Comisia a considerat că această lege suscita noi preocupări, care se adăugau la cele expuse în scrisoarea de punere în întârziere din 11 decembrie 2015, referitoare la următoarele aspecte: îndepărtarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală cu nerespectarea procedurilor stabilite în Directiva 2008/115, neasigurarea unui acces efectiv la procedura de azil, extinderea nelegală a procedurii la frontieră, plasarea generalizată a solicitanților de azil în detenție, nerespectarea garanțiilor procedurale prevăzute, aplicarea inadecvată a principiului țării terțe sigure, neplata alocației zilnice solicitanților de protecție internațională, încălcarea normelor Uniunii în materie de acoperire a cheltuielilor legate de condițiile de primire și reducerea, de la opt la trei zile, a termenului de introducere a cererilor de control a deciziilor de prim nivel de respingere a cererii de azil.

6 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 20 octombrie 2010 privind dreptul la interpretare și traducere în cadrul procedurilor penale (JO 2010, L 280, p. 1).

28. La 18 martie 2017, Comisia a trimis Ungariei o scrisoare de punere în întârziere suplimentară prin care îi imputa că nu respectă obligațiile care îi revin în temeiul articolului 5, al articolului 6 alineatul (1), al articolului 12 alineatul (1) și al articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115, al articolelor 3, 6 și 7, al articolului 24 alineatul (3), al articolului 31 alineatul (8), al articolelor 33, 38, 43 și al articolului 46 alineatele (1), (3), (5) și (6) din Directiva 2013/32, precum și al articolelor 2, 8, 9, 11 și al articolului 17 alineatul (2) din Directiva 2013/33 coroborate cu articolul 2 litera (g) și cu articolul 17 alineatele (3) și (4) din aceeași directivă și, în sfârșit, în temeiul articolelor 6, 18 și 47 din cartă.

29. Ungaria a răspuns la scrisoarea de punere în întârziere suplimentară prin scrisoarea din 18 iulie 2017 după care și-a completat răspunsul la 20 octombrie 2017 și la 20 noiembrie 2017. Deși a afirmat că aprecia că legislația maghiară în cauză era compatibilă cu dreptul Uniunii, acest stat membru a procedat la alinierea acestei legislații la acest drept cu privire la anumite aspecte precise.

30. În consecință, la 8 decembrie 2017, Comisia a trimis Ungariei un aviz motivat, care i-a fost notificat în aceeași zi, în care a declarat că Ungaria:

– întrucât a limitat, în cadrul procedurii privind căile de atac împotriva unei decizii de respingere a cererii de protecție internațională, examinarea prevăzută la articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32 la elementele de fapt și la elementele de drept examinate în cadrul adoptării deciziei;

– întrucât nu a transpus în ordinea juridică internă articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 și întrucât a adoptat dispoziții care derogă de la regula generală privind efectul suspensiv automat în situații care nu intră sub incidența articolului 46 alineatul (6) din aceeași directivă;

– întrucât a returnat de cealaltă parte a gardului frontierei resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul maghiar fără să respecte procedurile și garanțiile prevăzute la articolul 5, la articolul 6 alineatul (1), la articolul 12 alineatul (1) și la articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115;

– întrucât a dispus că cererea de azil trebuie depusă personal la autoritatea competentă și numai în zona de tranzit;

– întrucât a dispus aplicarea față de toți solicitanții de azil (cu excepția copiilor cu vârsta sub 14 ani) a unei proceduri care are drept consecință plasarea în detenție a acestor solicitanți de azil, într-o zonă de tranzit, pe durata întregii proceduri de azil, în centre pe care le pot părăsi numai în direcția Serbiei, fără a acorda, în cursul acestei detenții, garanțiile adecvate;

– întrucât a redus de la opt la trei zile termenul stabilit pentru depunerea unei cereri de control a deciziilor de prim nivel de respingere a unei cereri de azil;

– nu a respectat obligațiile care îi revin în temeiul articolului 5, al articolului 6 alineatul (1), al articolului 12 alineatul (1) și al articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115 și al articolelor 3 și 6, al articolului 24 alineatul (3), al articolului 43 și al articolului 46 alineatele (3), (5) și (6) din Directiva 2013/32 și, în sfârșit, al articolului 2 litera (h) și al articolelor 8, 9 și 11 din Directiva 2013/33 coroborate cu articolele 6, 18 și 47 din cartă.

31. Ungaria a răspuns la avizul motivat la 8 februarie 2018. Aceasta a reiterat opinia sa cu privire la compatibilitatea normelor de drept maghiar în discuție cu dreptul Uniunii și le-a justificat invocând situația de criză generată de o imigrare masivă, precum și articolul 72 TFUE.

32. Întrucât a considerat neconvingătoare argumentele invocate de Ungaria, Comisia a sesizat Curtea la 21 decembrie 2018. Ungaria a depus memoriul său în apărare la 11 martie 2019. Părțile au depus de asemenea un memoriu în replică și un memoriu în duplică la 23 aprilie 2019 și, respectiv, la 4 iunie 2019.

33. În ședința din 10 februarie 2020, Comisia și Ungaria au prezentat observații orale și au răspuns la întrebările Curții.

34. În temeiul articolului 61 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, părțile au fost invitate, la cererea judecătorului raportor, să comunice statisticile aflate în posesia lor privind durata medie de cazare a solicitanților de azil în zonele de tranzit situate la frontiera sârbo-maghiară, precum și anumite dispoziții naționale care nu figurau în înscrisuri. Părțile au depus răspunsuri în termenul acordat. La 20 mai 2020, Curtea a comunicat aceste răspunsuri părților, invitându-le să își prezinte observațiile, dacă este cazul, până la 1 iunie 2020. Doar Ungaria a dat curs acestei invitații. În observațiile sale, Ungaria a susținut printre altele că, în urma închiderii zonelor de tranzit menționate și a deplasării persoanelor care aveau reședința acolo în centre de primire deschise, la care a procedat în executarea Hotărârii FMS și alții[7], împrejurarea pe care se bazează teza unei detenții generalizate a tuturor solicitanților de azil din cauza șederii în zona de tranzit, care a fost dezvoltată în cererea Comisiei, a dispărut. În consecință, această parte a prezentei acțiuni ar fi rămas fără obiect.

III. Analiză

35. Cu titlu introductiv, ne limităm să observăm că respectiva cauză de inadmisibilitate invocată de Ungaria, întemeiată pe recenta închidere a zonelor de tranzit, nu poate fi primită având în vedere jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia interesul Comisiei de a introduce o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor există chiar dacă încălcarea reproșată a fost eliminată după expirarea termenului stabilit în avizul motivat[8]. Într-o asemenea ipoteză, acțiunea își conservă astfel obiectul, care poate consta mai ales în stabilirea temeiului răspunderii care îi revine unui stat membru ca urmare a neîndeplinirii obligațiilor în privința celor care dobândesc drepturi în urma acestei neîndepliniri[9]. Ca atare, apreciem că este posibil să trecem la examinarea fondului ansamblului prezentei acțiuni.

36. Această acțiune se întemeiază în esență pe cinci motive care trebuie examinate succesiv.

A. Cu privire la lipsa unui acces efectiv la procedura de azil

1. Argumentele părților

37. Prin intermediul primului motiv, Comisia consideră că, întrucât a stabilit că cererea de azil trebuie depusă personal în fața autorității naționale competente și numai în zona de tranzit, în care accesul este permis doar unui număr redus de persoane, Ungaria încalcă obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 3 și 6 din Directiva 2013/32.

7 Hotărârea din 14 mai 2020 (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

8 A se vedea, *ex multis*, Hotărârea din 14 aprilie 2005, Comisia/Luxemburg (C-519/03, EU:C:2005:234, punctul 19).

9 A se vedea Hotărârea din 10 aprilie 2008, Comisia/Italia (C-442/06, EU:C:2008:216, punctul 42).

38. În această privință, Comisia arată că Legea nr. XX din 2017 a modificat Legea privind dreptul de azil prin introducerea unei proceduri derogatorii pe durata unei situații de criză provocate de o imigrare masivă, care ar institui ca regulă generală, cu câteva rare excepții, că cererea de azil trebuie depusă personal și exclusiv în cele două zone de tranzit de la frontiera sârbo-maghiară, și anume Röszke și Tompa.

39. După ce a menționat preocupările sale cu privire la condițiile de viață în respectivele zone de tranzit, Comisia subliniază că autoritățile maghiare competente permit doar un număr foarte limitat de intrări în aceste zone. Astfel, rapoartele Înaltului Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR) și ale reprezentantului special al Secretarului General al Consiliului Europei pentru migrație și refugiați ar indica faptul că numărul maxim de solicitanți de protecție internațională admis de Ungaria s-a fi redus în mod progresiv până când, în luna mai 2018, acest stat a închis practic frontierele acestor solicitanți.

40. Din aceste rapoarte ar reieși de asemenea că anumite persoane se află în fața intrării în zona de tranzit, pe o bandă îngustă de pământ, și că admiterea în zonă se efectuează pe baza unei liste de așteptare informale, care ar fi transmisă autorităților maghiare de „șefi ai comunității”. Deși Ungaria ar nega că ar contribui la elaborarea unei astfel de liste de așteptare, ea nu ar contesta existența ei. Întrucât nu există nicio infrastructură pe banda de pământ menționată, iar admiterea în zona de tranzit se efectuează cu picătura, mai ales începând din luna ianuarie 2018, și în general pe baza listei de așteptare menționate, puține persoane ar aștepta în fața zonei de tranzit. Rapoartele menționate ar indica de asemenea că persoanele care doresc să solicite protecție internațională trebuie să aștepte mai multe luni înainte de a putea intra în zona de tranzit, această așteptare putând dura până la optsprezece luni.

41. Comisia arată că din articolele 3 și 6 din Directiva 2013/32 rezultă că statele membre sunt obligate să facă astfel încât orice persoană care dorește să obțină protecție internațională să poată depune o cerere pe teritoriul acestora și să aibă acces, după sosirea sa pe teritoriul lor, la procedura de acordare a protecției menționate. Obligația de înregistrare a cererilor de protecție internațională în cel mult trei zile lucrătoare de la înaintarea lor, consacrată la articolul 6 din această directivă, se referă și la cererile depuse la frontiera unui stat membru. În plus, însuși efectul util al obligației de acordare a unei protecții internaționale, astfel cum este prevăzut la articolul 18 din cartă, ar fi încălcat dacă statele membre ar putea refuza înregistrarea cererilor înaintate la frontiera lor.

42. Pe scurt, Comisia susține că, întrucât nu a permis decât persoanelor care se află în zona de tranzit să prezinte și să înregistreze o cerere de protecție internațională și întrucât a restrâns în mod extrem de sever accesul în această zonă, Ungaria nu ar oferi persoanelor care se află la frontierele maghiare posibilitatea de a înainta o cerere și de a o înregistra în termenul prevăzut de Directiva 2013/32.

43. Comisia adaugă că nu se poate afirma cu bună-credință că puțini oameni doresc să depună o cerere de protecție internațională în Ungaria sub pretextul că numai câțiva indivizi așteaptă în fața zonei de tranzit. Astfel, ținând seama de faptul că așteptarea care precedă intrarea în zona de tranzit ar fi posibilă numai pe o bandă îngustă de pământ fără cea mai mică infrastructură, că numărul persoanelor autorizate să intre în zonă ar fi fost redus în mod progresiv până la o singură persoană pe zi și că admiterea s-ar face pe baza unei liste de așteptare informale, ar fi greu de conceput ca solicitanții să aștepte în picioare în șir indian în timpul lunilor de iarnă, fără acoperiș și fără hrană și fără cea mai mică șansă realistă de a intra în zona de tranzit.

44. În orice caz, Comisia consideră că, chiar independent de numărul exact al persoanelor aflate în așteptare, un sistem care condiționează dreptul la înregistrare conferit la articolul 6 din Directiva 2013/32 de introducerea cererii într-un loc precis, în care accesul este limitat pe o lungă perioadă, nu ar fi conform cu norma, prevăzută la același articol, potrivit căreia accesul la procedură trebuie asigurat în timp util.

45. Ungaria susține că solicitanții de protecție internațională nu au dreptul de a-și putea alege țara de azil și că trebuie să se ia în considerare nu numai articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2013/32, ci și alineatele (2) și (3) ale acestei dispoziții, din care ar rezulta că legiuitorul Uniunii permite statelor membre să impună ca solicitantul să depună cererea sa personal într-un loc desemnat. În consecință, ar fi conform cu această cerință articolul 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, în temeiul căruia, în cazul unei situații de criză generate de o imigrare masivă [10], cererea de azil trebuie depusă personal în fața autorității competente în zona de tranzit.

46. În special, afirmația Comisiei potrivit căreia nu este garantat că cererile depuse în zona de tranzit sunt înregistrate de autoritatea competentă în materie de azil în conformitate cu Directiva 2013/32 ar fi eronată, întrucât, odată depusă cererea în zona de tranzit, procedura ar demara potrivit normelor generale. Astfel, articolul 32/D din Legea privind dreptul de azil ar garanta că, după introducerea cererii, autoritatea competentă în materie de azil inițiază procedura imediat sau cel târziu în douăzeci și patru de ore, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2013/32.

47. În plus, deși autoritățile maghiare sunt la curent cu practica conform căreia solicitanții de azil care, în Serbia, au acces la procedura de azil sau la asistență, se prezintă în fața zonelor de tranzit într-o ordine determinată de ei înșiși, de autoritățile sârbe sau de anumite organizații, autoritățile maghiare nu ar avea totuși nicio influență asupra ordinii astfel stabilite și nu ar participa deloc la elaborarea sau la utilizarea unor asemenea liste.

48. Potrivit Ungariei, „banda îngustă de pământ” menționată de Comisie nu poate în nicio privință să justifice numărul mic de solicitanți. Astfel, din moment ce teritoriul maghiar care se află în fața zonei de tranzit se învecinează cu teritorii sârbe, un număr considerabil de persoane care doresc să depună o cerere de azil ar putea să aștepte fără nicio problemă în fața zonei de tranzit. Absența unui rând lung de așteptare, la care face referire Comisia, s-ar explica mai degrabă prin faptul că persoanele în cauză fac sau făceau deja obiectul unei proceduri de azil în curs în Serbia și ar beneficia de asistență în acest stat.

2. Apreciere

a) Cu privire la identificarea exactă a obligației care face obiectul motivului

49. Comisia invocă, drept temei juridic al primului motiv, o coroborare a articolelor 3 și 6 din Directiva 2013/32. Articolul 3 din această directivă prevede că dispozițiile sale se aplică tuturor cererilor de protecție internațională depuse pe teritoriul statelor membre, *inclusiv la frontieră*, ceea ce implică faptul că articolul 6 din directiva menționată este aplicabil în prezenta cauză. Având în vedere această din urmă dispoziție, trebuie identificată obligația specifică de la care s-ar fi sustras Ungaria în speță.

50. Articolul 6 din Directiva 2013/32 prevede obligațiile aflate în sarcina statelor membre în faza inițială a procedurii de acordare a protecției internaționale. Potrivit acestui articol, statele membre sunt obligate, înainte de toate, să înregistreze orice cerere de protecție internațională înaintată unei autorități naționale de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid în trei sau în șase zile lucrătoare de la depunere, acest termen fiind extins până la zece zile în cazul în care cererile

10 În memoriul în apărare, Ungaria precizează că o situație de criză generată de o imigrare masivă este o situație specială care poate fi declarată atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 80/A alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil și în care se aplică norme de procedură specifice. Potrivit acesteia, guvernul maghiar a făcut această declarație în luna septembrie 2015 și a prelungit efectele acesteia până la 7 septembrie 2019.

simultane de protecție internațională din partea unui număr mare de persoane fac, în practică, foarte dificilă respectarea termenului prevăzut cu titlu principal. În continuare, statele membre trebuie să se asigure că persoanele în cauză beneficiază de posibilitatea efectivă de a depune cererea lor în cel mai scurt timp posibil.

51. În memoriul în răspuns, Ungaria pare să considere că obligația a cărei încălcare îi este imputată este cea de a înregistra cererea de protecție internațională în termenele prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2013/32. Cu toate acestea, arătăm că, față de afirmația Ungariei potrivit căreia autoritățile maghiare efectuează în mod regulat înregistrarea în douăzeci și patru de ore de la depunerea cererii în una dintre zonele de tranzit, Comisia a precizat, în memoriul în replică, că ea nu impută Ungariei „caracterul inadecvat" al procedurii de acordare a protecției internaționale în vigoare în acest stat membru, care ar decurge din nerespectarea termenelor prevăzute pentru înregistrarea cererii de protecție internațională, ci faptul că Ungaria nu a asigurat accesul la aceasta „în timp util".

52. Astfel, Comisia se referă la o obligație oarecum prealabilă în raport cu cea de a înregistra cererea de protecție internațională în termenele prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2013/32, și anume *obligația de a asigura un acces efectiv la procedura de acordare a protecției internaționale* permițând înaintarea oricărei cereri de protecție internațională [11]. Astfel, deși nu se materializează printr-o dispoziție specifică, apreciem că este evident că această obligație este consubstanțială cerinței de a asigura un efect util articolului 6 din Directiva 2013/32 și directivei în ansamblul său, dat fiind că, în cazul în care ea nu este respectată de statele membre în cauză, toate normele procedurale armonizate consacrate în aceasta ar rămâne literă moartă.

53. Pentru a ajunge la o caracterizare mai precisă a acestei obligații, pot fi deduse elemente primordiale din Propunerea Comisiei privind Directiva 2005/85 [12], a cărei filozofie de bază în materie de acces la procedură nu a fost modificată de Directiva 2013/32, în măsura în care această propunere caracterizează dreptul corelativ al solicitanților potențiali de a avea acces la procedură după cum urmează: „Solicitanții de azil trebuie să aibă acces la procedura de azil de îndată ce este posibil. Normele privind procedura de azil nu au niciun sens dacă persoanele care doresc să obțină protecția nu pot obține un acces efectiv la procedura de azil a acestui stat sau sunt abandonate în voia sorții pe teritoriul său pe o perioadă inutil de îndelungată întrucât autoritățile nu recunosc cererilor acestora calitatea de cereri de azil […]". Astfel, considerăm că acest pasaj implică în același timp, *primo*, că obligația care se impune statelor membre nu este o simplă obligație de a se abține să împiedice înaintarea unei cereri de protecție internațională, ci o *obligație pozitivă* de a facilita această înaintare prin adoptarea unui comportament proactiv în privința persoanelor susceptibile de a înainta o asemenea cerere și, *secundo*, că ea nu este respectată atunci când statele membre nu recunosc decât *tardiv* o manifestare sau o exprimare din partea acestor persoane a temerii de a fi retrimise în țările lor, care trebuie înțeleasă ca fiind înaintarea unei cereri de protecție internațională.

54. În ceea ce privește primul dintre aceste două elemente, apreciem că Directiva 2013/32 l-a codificat, în măsura în care prevede, la articolul 8 alineatul (1), că statele membre sunt obligate să furnizeze resortisanților țărilor terțe sau apatrizilor ținuți în locuri de reținere sau care se află la puncte de trecere a frontierei informații cu privire la posibilitatea de a introduce o cerere de protecție internațională *în situația în care există indicații cu privire la faptul că aceștia ar dori să introducă o astfel de cerere*. În această privință, trebuie să se observe că „Ghidul practic: Accesul la procedura de azil" întocmit de Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO) și de Agenția Europeană pentru

11 Înaintarea unei cereri de protecție internațională este definită de Propunerea Comisiei privind Directiva 2005/85/CE [a Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (JO 2005, L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242)], și anume actul juridic abrogat și înlocuit prin Directiva 2013/32, ca fiind „orice manifestare sau exprimare care indică faptul că [persoana în cauză] se teme să fie retrimisă în țara sa" (a se vedea Propunerea de directivă a Consiliului privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat/* COM/2000/0578 final – CNS 2000/0238*/(JO 2001, 62 E, p. 231), comentariul referitor la articolul 4.

12 Propunerea de directivă a Consiliului privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat/*COM/2000/0578 final – CNS 2000/0238*/, comentariul referitor la articolul 4.

Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex) precizează că „[p]oliștii de frontieră și funcționarii de prim contact au *responsabilitatea de a fi proactivi în asigurarea accesului efectiv la procedura de azil*. Aceștia au obligația de a identifica persoane care ar putea dori să solicite protecție internațională, de a le informa cu privire la dreptul de a solicita azil și de a le furniza informații referitoare la formularea unei cereri”[13] [14].

55. În ceea ce privește al doilea element, este adevărat că Directiva 2013/32 nu impune statelor membre un termen pentru a înregistra înaintarea unei astfel de cereri. Nu se poate deduce însă că statele membre pot, după placul lor, să supună solicitanții potențiali unui termen de așteptare excesiv înainte ca aceștia să își poată înainta cererea. Astfel, o asemenea interpretare ar echivala cu golirea de conținut a dreptului acestor solicitanți de a avea acces la procedura de acordare a protecției internaționale care urmărește, la rândul său, să confere un caracter efectiv dreptului de azil consacrat la articolul 18 din cartă. Prin urmare, apreciem, asemenea Comisiei, că obligația care le revine de a asigura un acces efectiv la această procedură impune statelor membre să prevadă un sistem de primire astfel încât persoanele care doresc să obțină protecție internațională să își poată înainta în mod util cererile.

56. În consecință, vom examina problema dacă Ungaria și-a îndeplinit, în împrejurările cauzei, obligația al cărei conținut tocmai a fost determinat.

b) Aplicare în prezenta cauză

57. Trebuie mai întâi să se precizeze că neîndeplinirea obligațiilor imputată Ungariei cuprinde două componente. Prima este obligația impusă prin articolul 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, potrivit căreia persoanele care doresc să obțină protecție internațională și care nu locuiesc deja în mod legal pe teritoriul maghiar sunt obligate să se prezinte în una dintre zonele de tranzit pentru a iniția procedura de acordare a azilului. A doua ține de faptul că accesul în aceste zone de tranzit a fost drastic restrâns în cursul perioadei de la începutul crizei migratorii (septembrie 2015) până în prezent. Or, anunțăm deja că, în opinia noastră, elementele de probă prezentate de Comisie sunt de natură să demonstreze corespunzător cerințelor legale caracterul real al acestor două componente.

58. În ceea ce privește obligația impusă prin articolul 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil descrisă mai sus, Ungaria nu a contestat deloc faptul că, în cadrul dispozițiilor derogatorii aplicabile în cazul unei situații de criză generate de o imigrare masivă, persoanele care doresc să obțină protecție internațională sunt obligate să meargă, în conformitate cu articolul 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, în una dintre zonele de tranzit Röszke sau Tompa, situate la frontiera sârbo-maghiară, pentru a-și înainta cererea și pentru a iniția astfel procedura de acordare a protecției internaționale.

59. În ceea ce privește limitarea progresivă drastică a accesului în zonele de tranzit invocată de Comisie, trebuie să se arate că în niciun moment din prezenta procedură Ungaria nu a repus în discuție exactitatea datelor care reies din rapoartele redactate de diferite organisme internaționale, potrivit cărora:

– în septembrie 2015, ministrul de interne maghiar a informat ICNUR că numărul maxim de admiteri în zona de tranzit era stabilit la o sută de persoane pe zi, număr care a fost ulterior redus la cincizeci de persoane în februarie 2016, apoi la treizeci de persoane în martie 2016[15];

13 Sublinierea noastră.

14 EASO și Frontex, „Ghid practic: Accesul la procedura de azil”, 2016, disponibil la adresa https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20T o%20Procedures-Practical-Guide-FR.pdf.pdf, p. 6.

15 Raportul ICNUR intitulat „Hungary as a country of asylum. Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016” („Ungaria ca țară de azil: observații referitoare la măsurile juridice restrictive și la practica urmată între iulie 2015 și martie 2016”), disponibil la adresa https://www.refworld.org/docid/57319d514.html

– în noiembrie 2016, numai zece persoane pe zi erau autorizate să intre în zona de tranzit, iar acest număr a fost redus la cinci pe zi în anul 2017 – această ultimă dată fiind de altfel confirmată de un raport al Secretarului General al Consiliului Europei [16] – iar ulterior la o singură persoană pe zi începând din ianuarie 2018 [17];

– în mai 2018, numărul persoanelor admise în zona de tranzit era de zece pe săptămână;

– ca urmare a acestei limitări progresive a accesului în zonele de tranzit, persoanele care doresc să solicite protecție internațională sunt obligate să aștepte mai multe luni înainte de a fi admise în zonele de tranzit, această așteptare putând dura de la unsprezece la optsprezece luni [18].

60. De altfel, Ungaria recunoaște în mod expres că admiterea în zona de tranzit se efectuează pe baza unei liste de așteptare informale transmise autorităților maghiare de „șefi ai comunității” [19]. Astfel, departe de a contesta existența acestei liste și utilizarea sa, Ungaria se limitează la a afirma că ea nu participă la întocmirea acesteia și nu are nicio influență asupra ordinii de admitere astfel stabilite.

61. Prin urmare, pe baza acestor elemente, se poate considera că persoanele care doresc să solicite protecție internațională la frontiera sârbo-maghiară sunt obligate să suporte o așteptare de unsprezece-optsprezece luni înainte de a putea fi admise în una dintre zonele de tranzit și, așadar, de a-și putea înainta cererea. Or, apreciem că această situație este tocmai cea avută în vedere de Comisie în Propunerea privind Directiva 2005/85, în măsura în care persoanele care doresc să obțină protecție internațională sunt în speță abandonate în voia sorții pe teritoriul maghiar pe o perioadă *inutil de îndelungată*, întrucât autoritatea maghiară competentă nu consideră manifestarea sau exprimarea unei temeri de a fi retrimise în țările lor, intervenită în afara unei zone de tranzit, drept o înaintare a cererii de protecție internațională. În prezența unui termen de așteptare atât de îndelungat, nu vedem cum s-ar putea considera că sistemul de primire maghiar este configurat astfel încât să permită solicitanților potențiali să își prezinte *în mod util* cererile. Din acest motiv, apreciem că obligația de origine legislativă de a merge în una dintre zonele de tranzit pentru înaintarea cererii de protecție internațională combinată cu limitarea drastică a numărului de persoane autorizate să intre în aceste zone nu este compatibilă cu obligația de a asigura un acces efectiv la procedura de acordare a protecției internaționale, astfel cum aceasta se deduce din finalitatea articolului 6 din Directiva 2013/32 și cum a fost caracterizată mai sus.

62. Cu toate aceste, trebuie să se menționeze că Ungaria atrage atenția asupra faptului că există doar un număr mic de persoane care așteaptă pe banda de pământ situată în fața zonei de tranzit. Potrivit acestui stat membru, acest lucru nu s-ar explica prin restricțiile la admitere puse în aplicare de autoritățile maghiare, asociate cu lipsa oricărei infrastructuri pe această bandă, după cum pretinde Comisia, ci prin existența listei de așteptare informale aplicate în partea sârbă, element asupra căruia autoritățile menționate nu ar avea nicio influență. Or, chiar presupunând că numărul foarte limitat al persoanelor admise în zonele de tranzit nu ar fi imputabil decât existenței unei asemenea liste, concluzia la care s-a ajuns la punctul precedent cu privire la încălcarea obligației de a asigura persoanelor care doresc să obțină protecție internațională un acces efectiv la procedura relevantă nu ar fi diferită.

16 Raportul vizitei de informare a ambasadorului Tomás Boček, reprezentant special al Secretarului General al Consiliului Europei pentru migrație și refugiați, în Serbia și în zonele de tranzit din Ungaria din 12 sau din 16 iunie 2017, disponibil la adresa https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2

17 Raportul întocmit de Hungarian Helsinki Committee intitulat „Country Report: Hungary” („Raport privind Ungaria”), disponibil la adresa https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2017 update.pdf

18 Raportul ICNUR intitulat „Desperate journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's border” („Călătoria disperării – Refugiați și migranți care sosesc în Europa și la frontierele Europei), ianuarie-august 2018, disponibil la adresa https://www.unhcr.org/desperatejourneys/

19 Astfel cum rezultă din Raportul vizitei de informare a ambasadorului Tomás Boček, reprezentant special al Secretarului General al Consiliului Europei pentru migrație și refugiați, în Serbia și în zonele de tranzit din Ungaria, din 12-16 iunie 2017, disponibil la adresa https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2

63. Astfel, este dificil de imaginat cum s-ar putea concilia împrejurarea necontestată că Ungaria ar fi tolerat existența acestei liste și chiar ar fi participat în mod activ la funcționarea sa prin intermediul unei cooperări strânse cu „șefii comunității”, după cum reiese în opinia noastră din rapoartele ICNUR citate de Comisie, cu caracterul *pozitiv* al obligației de a asigura un acces efectiv la procedura în discuție. Astfel, acest caracter implică, după cum am arătat mai sus, un comportament proactiv al autorităților competente din statul membru în cauză care să urmărească să faciliteze înaintarea cererilor de protecție internațională de către persoanele care doresc să facă acest lucru.

64. Nici celelalte argumente prezentate de Ungaria pentru a demonstra inexistența unei încălcări a articolului 6 din Directiva 2013/32 nu ne conving.

65. Considerăm că este lipsit de pertinență argumentul potrivit căruia aplicarea acestei directive în prezenta cauză ar avea ca efect să se confere persoanelor în cauză un drept subiectiv de a-și putea alege țara de azil („right to asylum shopping”), care nu ar decurge nici din articolul 18 din cartă, nici din Convenția Organizației Națiunilor Unite privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951, din moment ce obligația care revine statului gazdă de a asigura un acces efectiv la procedura de acordare a protecției internaționale face abstracție de țara terță prin care aceste persoane au ajuns pe teritoriul acestui stat sau la frontierele sale. De altfel, apreciem că conceptele de „primă țară de azil”, de „țară de origine sigură” și de „țară terță sigură” prevăzute de Directiva 2013/32 permit deja statelor membre să împiedice alegerea țării de azil fără să compromită accesul la procedura în discuție.

66. Nu se poate admite nici argumentul potrivit căruia obligația de a merge într-un loc determinat pentru a înainta cererea de protecție internațională s-ar justifica prin faptul că, potrivit cifrelor comunicate de administrația și de poliția de frontieră, majoritatea persoanelor care intră ilegal în Ungaria încearcă să treacă frontiera în apropierea zonelor de tranzit. Astfel, acest lucru nu ar putea în niciun caz să legitimeze existența unei dispoziții de drept intern, precum articolul 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, care împiedică înaintarea unei asemenea cereri cu încălcarea cerințelor care rezultă din articolul 6 din Directiva 2013/32.

67. Ungaria a susținut de asemenea că articolul 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil trebuie considerat compatibil cu Directiva 2013/32 în măsura în care articolul 6 alineatul (3) din aceasta din urmă permite statelor membre să solicite ca cererile de protecție internațională să fie depuse personal și/sau într-un loc desemnat. În opinia noastră, acest argument trebuie să facă obiectul unei atenții sporite.

68. Ținem să precizăm deja că acesta este întemeiat, în opinia noastră, pe o premisă eronată. Astfel, nu există nicio îndoială că lipsa unui acces efectiv la procedura de acordare a protecției internaționale, imputată de Comisie în speță, nu privește faza *depunerii* cererii de protecție internațională, ci faza, anterioară acesteia din urmă, a *înaintării* unei asemenea cereri[20]. Or, atât modul de redactare, cât și economia articolului 6 din Directiva 2013/32 dovedesc existența acestor două faze distincte, care implică concluzii diferite cu privire la posibilitatea statului membru gazdă de a prevedea obligații pentru persoanele în cauză. Deși unele obligații pot fi puse efectiv în sarcina persoanelor care au înaintat deja cererea de protecție internațională, cerința de a asigura un acces efectiva la procedură implică faptul că nicio obligație nu poate fi impusă, în schimb, persoanelor care nu au înaintat încă această cerere. O astfel de interpretare este confirmată de explicațiile privind propunerea modificată referitoare la Directiva 2013/32, potrivit cărora „este introdusă o distincție mai clară între termenii «a face» [a se citi «a înainta»] și «a depune» referitor la o cerere de protecție internațională” și „o cerere

20 Menționăm în această privință că, în înscrisurile sale, Comisia se referă în mod constant la „introducerea” cererii de protecție internațională. Cu toate acestea, primul motiv invocat de aceasta vizează în mod evident faza care precedă înregistrarea cererii, și anume cea a „înaintării”.

este considerată «făcută» [a se citi «înaintată»] imediat ce o persoană care poate fi înțeleasă ca dorind să obțină statutul de refugiat sau de protecție subsidiară face [a se citi «înaintează»] o cerere prin care solicită protecție din partea unui stat membru. Acest act nu necesită formalități administrative. Formalitățile administrative relevante sunt efectuate atunci când o cerere este «depusă»[21 22]".

69. Apreciem că recenta propunere de regulament privind procedurile de acordare a protecției internaționale susține această interpretare. Preocupată să eficientizeze și să simplifice desfășurarea procedurii, Comisia a distins în această propunere în mod riguros diferitele etape din care este compus accesul la aceasta, și anume înaintarea, înregistrarea și depunerea cererii de protecție internațională. În acest cadru, obligația persoanelor care doresc să obțină protecție internațională de a merge personal, într-un loc desemnat de statul membru gazdă, figurează la articolul 28 din propunerea de regulament menționată, intitulat „Depunerea unei cereri de protecție internațională", în timp ce nicio obligație în sarcina acestor persoane nu figurează la articolul 25 din aceeași propunere de regulament, intitulat „Înaintarea unei cereri de protecție internațională"[23].

70. În orice caz, posibilitatea lăsată statelor membre, în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva 2013/32, de a solicita ca cererile de protecție internațională să fie depuse personal și într-un loc desemnat trebuie înțeleasă „fără a aduce atingere alineatului (2)" al acestui articol. Cu alte cuvinte, aceasta nu poate în niciun caz să fie exercitată astfel încât să împiedice persoanele în cauză să depună cererea lor de protecție internațională „în cel mai scurt timp posibil". Or, știind că aceste persoane nu sunt în măsură să aibă acces la zona de tranzit decât în urma unei așteptări de unsprezece-optsprezece luni, după cum a fost ilustrat mai sus, considerăm că este foarte improbabil ca Ungaria să poată invoca, în mod întemeiat, articolul 6 alineatul (3) din Directiva 2013/32 pentru a justifica compatibilitatea articolului 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil cu dreptul Uniunii.

71. În concluzie, apreciem că, întrucât a stabilit că cererea de azil trebuie înaintată personal în fața autorității naționale competente și exclusiv în una dintre zonele de tranzit, în care această autoritate admite doar un număr redus de persoane, Ungaria încalcă obligația care îi revine în temeiul articolelor 3 și 6 din Directiva 2013/32.

72. Prin urmare, considerăm că primul motiv al prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor trebuie admis.

B. Cu privire la încălcarea normelor de procedură aplicabile cererilor de protecție internațională

1. Argumentele părților

73. Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia consideră că, din moment ce articolul 43 din Directiva 2013/32 reglementează în mod exhaustiv condițiile de aplicare a procedurii la frontieră, Ungaria, întrucât a aplicat cu titlu de regulă generală o procedură specială, în cursul căreia garanțiile prevăzute de această directivă nu sunt asigurate, nu respectă obligațiile care îi revin în temeiul articolului 43 și al articolului 24 alineatul (3) din directiva menționată.

21 Anexă, „Explicarea detaliată a propunerii modificate care însoțește documentul «Propunere modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind procedurile comune de acordare și retragere a statutului de protecție internațională»", articolul 6.

22 Precizările între paranteze [din versiunea în limba franceză a prezentelor concluzii] reprezintă adăugarea noastră.

23 A se vedea Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE, semnată la Bruxelles la 13 iulie 2016 [COM/2016/0467 final – 2016/0224 (COD)].

74. Legea nr. XX din 2017 ar fi introdus noi dispoziții incompatibile cu articolul 43 din Directiva 2013/32. În primul rând, potrivit articolului 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil, orice procedură prevăzută de această lege, indiferent dacă privește admisibilitatea sau fondul, ar trebui să se desfășoare în zona de tranzit, contrar dispozițiilor acestui articol 43. În al doilea rând, articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil nu ar limita durata procedurii la patru săptămâni, astfel cum ar impune articolul 43 menționat. În al treilea rând, procedura prevăzută de această lege nu ar respecta nici garanțiile procedurale care figurează în capitolul II din Directiva 2013/32, în special sprijinul adecvat de care trebuie să beneficieze persoanele care au nevoie de un tratament special în conformitate cu articolul 24 alineatul (3) din această directivă.

75. De altfel, articolul 72 TFUE nu ar permite statelor membre să refuze aplicarea dreptului Uniunii pe plan general, fără nicio referire la persoane concrete, invocând menținerea ordinii publice și a securității interne. În această privință, Comisia arată, pe de o parte, că situația de criză generată de o imigrare masivă, care a motivat adoptarea Legii nr. XX din 2017, nu pare să fi fost declarată pe teritoriul maghiar pentru o perioadă tranzitorie și, pe de altă parte, că alte norme de drept al Uniunii ar urmări să permită statelor membre să opteze pentru soluții flexibile în caz de urgență și să se îndepărteze, într-o anumită măsură, de normele general aplicabile, fără să compromită efectul util al dreptului Uniunii. În această privință, Curtea ar fi precizat deja că nu ar exista o rezervă generală, inerentă tratatului, care ar exclude din sfera de aplicare a dreptului Uniunii orice măsură adoptată în temeiul siguranței publice și că dispozițiile tratatului referitoare la siguranța publică, precum articolul 72 TFUE, privesc ipoteze excepționale bine delimitate.

76. Ungaria consideră că procedurile desfășurate în zonele de tranzit nu sunt proceduri la frontieră și că ele nu trebuie, în consecință, să fie conforme cu cerințele care decurg din articolul 43 din Directiva 2013/32.

77. Astfel, zonele de tranzit maghiare nu ar putea fi asimilate din punct de vedere juridic zonelor de tranzit menționate la această dispoziție. Acest lucru s-ar explica prin faptul că modificarea introdusă prin Legea nr. XX din 2017 ar fi stabilit noi norme de procedură în cazul unei situații de criză generate de o imigrare masivă și ar fi modificat simultan funcția zonelor de tranzit. Atunci când se declară o asemenea criză, articolul 80/I litera i) din Legea privind dreptul de azil ar exclude aplicarea normelor de procedură la frontieră, astfel încât s-ar aplica normele de procedură „ordinare” prevăzute de Directiva 2013/32. Acest lucru ar implica faptul că, în temeiul reglementării naționale în vigoare în prezent, zonele de tranzit Röszke și Tompa ar fi în esență instituții de primire situate în apropierea frontierei, iar nu „zone de tranzit” în sensul articolului 43 din Directiva 2013/32, în care s-ar desfășura procedurile de azil în temeiul normelor generale.

78. Un alt motiv pentru care procedura în zonele de tranzit Röszke și Tompa nu poate în mod evident să fie calificată drept procedură la frontieră ar fi că autoritatea națională competentă în materie de azil nu ar examina în acest loc numai problema inadmisibilității, ci s-ar pronunța, în cazul admisibilității, și cu privire la fondul cererii.

79. În privința nerespectării garanțiilor incluse în capitolul II din Directiva 2013/32, în special obligația de a furniza sprijinul adecvat impus la articolul 24 alineatul (3) din această directivă, invocat de Comisie, Ungaria răspunde că articolul 4 alineatul (3) din Legea privind dreptul de azil stabilește principiul potrivit căruia dispozițiile aceleiași legi trebuie, în ceea ce privește persoanele care au nevoie de un tratament special, să se aplice ținându-se seama de nevoile specifice ale persoanelor menționate. În consecință, autoritatea națională competentă în materie de azil ar fi atentă în mod constant, în cursul procedurii, la nevoile persoanelor pentru care se impune un tratament special.

80. În orice caz, Ungaria susține ca articolul 72 TFUE i-ar permite să declare o situație de criză generată de o imigrare masivă și să aplice, într-o astfel de situație, norme de procedură derogatorii în vederea menținerii ordinii publice și a apărării securității interne.

2. Apreciere

81. Prezentul motiv privește modificările aduse Legii privind dreptul de azil prin Legea nr. XX din 2017, care urmăresc să înăsprească mai mult procedurile speciale, care derogă de la dispozițiile generale ale Legii privind dreptul de azil în cazul unei situații de criză generate de o imigrare masivă – situație care a durat fără întrerupere în Ungaria de la 15 septembrie 2015 până la 7 martie 2019 și, prin urmare, era în vigoare la momentul expirării termenului stabilit prin avizul motivat (2 februarie 2018). Aceste modificări legislative au avut ca efect, potrivit Comisiei, să facă procedura desfășurată în zonele de tranzit incompatibilă cu garanțiile aferente procedurii la frontieră în conformitate cu articolul 43 din Directiva 2013/32.

82. Ungaria contestă însăși premisa pe care se întemeiază încălcarea garanțiilor menționate, și anume cea potrivit căreia această procedură se încadrează în noțiunea de „procedură la frontieră”, astfel încât articolul 43 din Directiva 2013/32 se aplică împrejurărilor cauzei. Pentru acest motiv, înainte de a examina problema dacă, în urma introducerii modificărilor sus-menționate, modalitățile de punere în aplicare a procedurii în discuție respectă garanțiile prevăzute la această dispoziție, precum și pe cea de la articolul 24 alineatul (3) din Directiva 2013/32 [secțiunea b)], ne vom preciza poziția cu privire la problema introductivă a aplicabilității acesteia [secțiunea a)].

a) Cu privire la aplicabilitatea articolului 43 din Directiva 2013/32

83. Mai întâi, trebuie amintite liniile esențiale ale principalei argumentații defensive dezvoltate de Ungaria. Potrivit acestui stat membru, deși este adevărat că instalațiile de la Röszke și Tompa au servit, până în luna martie 2017, la îndeplinirea procedurilor la frontieră, este necesar de asemenea să se ia în considerare că Legea nr. XX din 2017, care a înlăturat, în cazul unei crize generate de o imigrare masivă, dispozițiile interne care reglementează procedura la frontieră în favoarea unui regim juridic special care corespunde unei pretinse aplicări a normelor de procedură „generale” din Directiva 2013/32, a modificat simultan funcția acestor instalații. Deși înainte de această modificare statutul juridic al acestora din urmă corespundea celui al „zonelor de tranzit” în sensul articolului 43 din Directiva 2013/32, acestea ar fi în prezent în esență instituții de primire situate în apropierea frontierei, în care s-ar desfășura procedurile de azil în conformitate nu normele de procedură generale. Faptul că o instituție de primire se află în apropierea frontierei nu ar determina neapărat calificarea sa drept „zonă de tranzit” și nici calificarea procedurilor desfășurate în acest loc drept „proceduri la frontieră” în vederea aplicabilității articolului 43 din Directiva 2013/32.

84. Acest argument se întemeiază, în opinia noastră, pe o premisă eronată cu privire la rațiunea de a fi a „procedurii la frontieră” prevăzute la articolul 43 menționat.

85. Trebuie amintit că, prin această dispoziție, legiuitorul Uniunii a oferit statelor membre posibilitatea de a cantona populația solicitanților de protecție internațională la frontierele lor și de a soluționa în acel loc, într-un termen scurt, cererile înaintate, fără restricții în ceea ce privește analiza admisibilității, dar în cadrul unei competențe limitate, și anume în ipotezele enumerate la articolul 31 alineatul (8) din Directiva 2013/32, în ceea ce privește aprecierea pe fond a cererii. În acest scop, acest legiuitor face referire, în textul articolului 43 din această directivă, la o competență pe care statele membre au dreptul să o exercite „la frontieră sau în zonele de tranzit ale statelor membre”, conjuncția „sau” neimplicând faptul că zonele de tranzit trebuie să se afle într-un loc diferit de frontierele statului membru, ci urmărind numai să sublinieze un loc utilizat în general pentru examinarea cererilor de protecție internațională înaintate la frontieră.

86. Rezultă că, astfel cum am arătat recent în concluziile noastre prezentate în cadrul cauzelor conexate FMS și alții [24], elementul fundamental pentru a determina calificarea procedurilor desfășurate de autoritățile naționale competente în raport cu articolul 43 din Directiva 2013/32 este *teritorialitatea* acestora [25]. Dacă statele membre fac uz de posibilitatea care le este oferită de a stabili proceduri într-un loc situat la frontiera lor, această dispoziție se aplică [26].

87. În această privință, este cert că:

– cererile de azil trebuie în mod necesar să fie înaintate în zonele de tranzit Röszke și Tompa, în conformitate cu articolul 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, astfel cum s-a dezvoltat pe larg în cursul examinării primului motiv al prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor;

– autoritatea națională competentă atribuie solicitantului de azil, în conformitate cu articolul 80/J alineatul (5) din aceeași lege, una dintre zonele de tranzit ca loc de ședere al acestuia până când devine executorie ordonanța de transfer în temeiul Regulamentului (UE) nr. 604/2013 [27] sau decizia care nu mai este supusă căilor de atac.

88. Având în vedere aceste elemente obiective, nu există nicio îndoială în opinia noastră că, întrucât este desfășurată integral în interiorul unei structuri situate de-a lungul frontierei, procedura de examinare a cererilor de azil intră în domeniul de aplicare al articolului 43 din Directiva 2013/32.

89. Această concluzie nu este cu siguranță infirmată de argumentul potrivit căruia faptul că, în cursul unei asemenea proceduri, autoritatea națională competentă în materie de azil se pronunță pe fond, dincolo de ipotezele enumerate la articolul 31 alineatul (8) din Directiva 2013/32, ar fi de natură să împiedice calificarea unei asemenea proceduri drept „procedură la frontieră”. Astfel, acest argument este echivalent cu a afirma că articolul 43 din Directiva 2013/32 nu se aplică procedurii în discuție pentru motivul că modalitățile de punere în aplicare a acesteia din urmă nu sunt compatibile cu respectivul articol, ceea ce reprezintă un sofism pur.

b) Cu privire la nerespectarea garanțiilor de la articolul 43 din Directiva 2013/32

90. Odată stabilit că procedura pusă în aplicare de autoritățile maghiare competente în materie de azil în zonele de tranzit Röszke și Tompa intră în domeniul de aplicare al articolului 43 din Directiva 2013/32, trebuie să se examineze temeinicia afirmației potrivit căreia, în urma modificărilor introduse prin Legea nr. XX din 2017, această procedură nu respectă garanțiile incluse într-o asemenea dispoziție, în special cele în temeiul cărora statele membre nu se pot pronunța decât cu privire la admisibilitatea cererii sau pe fond în ipotezele enumerate la articolul 31 alineatul (8) din Directiva 2013/32 (primul aspect al celui de al doilea motiv), iar durata procedurii trebuie limitată la patru săptămâni, înțelegându-se că, dacă nicio decizie nu a fost adoptată în acest termen, solicitantului de protecție internațională trebuie să i se acorde dreptul de a intra pe teritoriul statului membru în cauză (al doilea aspect al celui de al doilea motiv). În plus, Comisia arată că procedura în discuție nu respectă

24 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate FMS și alții (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punctul 136).

25 După cunoștințele noastre, ideea de a prevedea un regim specific pentru „procedura la frontieră” datează de la propunerea modificată privind Directiva 2005/85, care o exprimă după cum urmează: „Pe baza consultărilor ulterioare desfășurate cu statele membre, o abordare specială este propusă în ceea ce privește cererile depuse *la un punct de frontieră*” (sublinierea noastră) [a se vedea Propunerea modificată de directivă a Consiliului privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat/* COM/2002/0326 final – CNS 2000/0238 */(JO 2002, C 291E, p. 143)], ceea ce confirmă, în opinia noastră, caracterul primordial al elementului teritorialității procedurii.

26 Acest lucru implică în mod necesar că calificarea funcțională a instalațiilor de la Röszke și Tompa, în sensul dreptului național, drept zone de tranzit sau instituții de primire, care a fost prezentată în nenumărate rânduri de Ungaria în memoriul în apărare, este lipsită de orice pertinență în acest scop.

27 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (JO 2013, L 180, p. 31, denumit în continuare „Regulamentul de la Dublin”).

nici articolul 24 alineatul (3) din Directiva 2013/32, aplicabil procedurii la frontieră ca urmare a trimiterii făcute de articolul 43 din această directivă la „principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II”, potrivit căruia un „sprijin adecvat” trebuie furnizat solicitanților care au nevoie de garanții procedurale speciale (al treilea aspect al celui de al doilea motiv).

91. Toate cele trei aspecte trebuie, în mod evident, să fie admise.

92. În ceea ce privește primul aspect, părțile sunt de acord că orice procedură prevăzută de Legea privind dreptul de azil trebuie să se desfășoare în zona de tranzit, *indiferent dacă ea privește admisibilitatea sau fondul*. Astfel, după cum am amintit anterior, articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil prevede că autoritatea națională competentă în materie de azil atribuie solicitantului de azil zona de tranzit ca loc de ședere până când devine executorie ordonanța de transfer în temeiul Regulamentului de la Dublin sau decizia care nu mai este supusă căilor de atac, fără să limiteze competența acestei autorități la cele două situații prevăzute la articolul 43 alineatul (1) din Directiva 2013/32.

93. În ceea ce privește al doilea aspect, părțile sunt de acord de asemenea că articolul 80/I litera i) din Legea privind dreptul de azil, precum și articolul 15/A alineatul (2a) din Legea privind frontierele statului înlătură aplicarea dispozițiilor legislative naționale care permit intrarea pe teritoriul maghiar a unui solicitant de azil care se află într-o zonă de tranzit în cazul în care au trecut patru săptămâni de la depunerea cererii sale și care impun autorității naționale competente în materie de azil să desfășoare o procedură în conformitate cu normele generale (articolele 71/A și 72 din Legea privind dreptul de azil), dispoziții legislative naționale care transpun prevederile articolului 43 alineatul (2) din Directiva 2013/32.

94. În ceea ce privește al treilea aspect, trebuie amintit că articolul 24 alineatul (3) din Directiva 2013/32 prevede, în general, că statele membre trebuie să asigure un „sprijin adecvat” solicitanților de protecție internațională care au nevoie de garanții procedurale speciale pe toată durata procedurii de azil, această dispoziție privind și persoanele a căror cerere este examinată în conformitate cu normele privind procedura la frontieră prevăzute la articolul 43 din Directiva 2013/32.

95. Articolul 24 alineatul (3) din Directiva 2013/32 a făcut obiectul, în conformitate cu articolul 5 din acest act, al unei transpuneri favorabile de către Ungaria, în sensul că articolul 71/A alineatul (7) din Legea privind dreptul de azil exclude solicitanții care au nevoie de garanții procedurale speciale [28] din domeniul de aplicare al sistemului național care transpune normele sus-menționate. Cu toate acestea, este cert că articolul 80/I litera i) din Legea privind dreptul de azil a înlăturat aplicarea articolului 71/A alineatul (7) menționat în cazul unei situații de criză generate de o imigrare masivă [29], regim juridic aplicat de autoritățile maghiare în mod continuu de la crearea sa. În plus și mai ales, Legea nr. XX din 2017 a instituit un sistem specific pentru solicitanții de protecție internațională care au nevoie de garanții procedurale speciale, în sensul că articolul 80/J alineatul (6) din Legea privind dreptul de azil se limitează la a prevedea aplicarea anumitor garanții procedurale în beneficiul minorilor neînsoțiți cu vârsta sub 14 ani, cu alte cuvinte o mică parte din categoria solicitanților în cauză. Această situație caracterizează, în opinia noastră, o încălcare a articolului 24 alineatul (3) din Directiva 2013/32 de către autoritățile maghiare.

28 Articolul 2 litera (d) din Directiva 2013/32 definește noțiunea de „solicitant care necesită garanții procedurale speciale” drept „un solicitant a cărui capacitate de a beneficia de drepturile și de a-și îndeplini obligațiile prevăzute de prezenta directivă este limitată din cauza unor circumstanțe individuale”.

29 Mai precis, articolul 71/A alineatul (7) prevede că normele privind procedura la frontieră nu se aplică „persoanelor care au nevoie de un tratament special”, și anume, în conformitate cu definiția prevăzută la articolul 2 litera k) din Legea privind dreptul de azil, „minorii neînsoțiți sau orice persoană vulnerabilă – în special minorii, persoanele în vârstă, persoanele handicapate, femeile însărcinate, părinții singuri cu copii minori, precum și persoanele care au suferit torturi, violuri sau alte forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală – în privința căreia se poate stabili, în urma unei aprecieri individuale a situației acesteia, că are nevoi specifice”. Considerăm totuși că această noțiune se încadrează în cea, care are o întindere mai largă, de „solicitanți care au nevoie de garanții speciale” utilizată de Directiva 2013/32. În ceea ce privește această din urmă definiție, a se vedea nota de subsol 30 din prezentele concluzii.

96. În această privință, simpla invocare de către Ungaria a articolului 4 alineatul (3) din Legea privind dreptul de azil, potrivit căruia, „[î]n ceea ce privește persoanele care au nevoie de un tratament special, trebuie să se aplice dispozițiile prezentei legi ținându-se seama de nevoile specifice care rezultă din situația lor”, nu este de natură să infirme această concluzie, întrucât este vorba despre o dispoziție care poate fi asimilată unei simple petiții de principiu, contrazisă de articolul 80/I litera i) și de articolul 80/J alineatul (6) din aceeași lege.

97. Ținând seama de cele ce precedă, se propune Curții, ca o concluzie intermediară, să declare, în hotărârea pe care urmează să o pronunțe, că, întrucât procedura care se desfășoară în zonele de tranzit nu respectă garanțiile prevăzute la articolul 43 din Directiva 2013/32 și nici pe cea inclusă în articolul 24 alineatul (3) din aceasta, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestor două dispoziții.

c) Cu privire la articolul 72 TFUE

98. În orice caz, aplicarea normelor care diferă de cele prevăzute de Directiva 2013/32 ar fi, potrivit Ungariei, justificată în speță de articolul 72 TFUE. Astfel, în timpul crizei migratorii survenite în anul 2015, normele în vigoare s-ar fi dovedit insuficiente pentru a permite statelor membre să gestioneze o asemenea situație în mod adecvat. În această situație, articolul 72 TFUE ar permite tocmai derogarea de la normele de drept al Uniunii în vederea menținerii ordinii publice și a apărării securității interne.

99. În această privință, este necesar să se amintească, cu titlu introductiv, că articolul 72 TFUE, care face parte din capitolul I, intitulat „Dispoziții generale”, din titlul V TFUE („Spațiul de libertate, securitate și justiție”), are următorul cuprins: „Prezentul titlu nu aduce atingere exercitării responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne”.

100. Or, apreciem că argumentul Ungariei se întemeiază pe o interpretare potrivit căreia această dispoziție de drept primar trebuie înțeleasă ca fiind o *normă de conflict* în temeiul căreia prerogativele statelor membre în materie de menținere a ordinii publice și de apărare a securității interne au prioritate față de obligațiile lor de drept derivat. Astfel, un stat membru ar putea invoca articolul 72 TFUE pentru a lăsa neaplicat orice act adoptat în cadrul titlului V din tratat și al cărui caracter obligatoriu nu este contestat, de fiecare dată când consideră că există un risc pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne.

101. Această interpretare a fost deja respinsă, în opinia noastră, în hotărârea pe care Curtea a pronunțat-o recent în cauza Comisia/Polonia și alții (Mecanism de transfer temporar al solicitanților de protecție internațională) [30] [31], al cărei raționament considerăm că este util de amintit.

102. Mai întâi, potrivit Curții, nu se poate considera că există o rezervă generală, inerentă tratatului, care ar exclude din sfera de aplicare a dreptului Uniunii orice măsură adoptată în temeiul ordinii publice sau al siguranței publice, derogările exprese aplicabile într-o situație susceptibilă să aducă atingere acestora din urmă, conform tratatului, privind ipoteze excepționale bine delimitate [32]. În continuare, Curtea a afirmat că, întrucât derogarea prevăzută la articolul 72 TFUE este, ca atare, de strictă interpretare, ea nu poate fi interpretată într-un asemenea mod încât să confere statelor membre autoritatea de a deroga de la dispozițiile tratatului *prin simpla invocare a responsabilităților acestora*. Cu alte cuvinte, întinderea cerințelor referitoare la menținerea ordinii publice sau a

30 Hotărârea din 2 aprilie 2020 (C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257).

31 Înainte de pronunțarea Curții în această cauză, ne precizasem deja poziția cu privire la interpretarea articolului 72 TFUE în Concluziile noastre prezentate în cauza Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130, punctele 38-42).

32 Aceste derogări figurează, potrivit Curții, la articolele 36, 45, 52, 65, 72, 346 și 347 TFUE.

securității interne nu poate fi determinată de fiecare stat membru, fără controlul instituțiilor Uniunii. Astfel, Curtea consideră că revine statului membru care invocă beneficiul articolului 72 TFUE sarcina de a dovedi necesitatea recurgerii la derogarea consacrată la acest articol pentru exercitarea responsabilităților sale în materie de menținere a ordinii publice și de apărare a securității interne [33].

103. Prin urmare, în ipoteza în care validitatea actului de drept derivat în cauză nu este repusă în discuție în raport cu articolul 72 TFUE, revine acestui stat membru sarcina de a furniza Curții elemente care să permită să se demonstreze că acest act nu îi permite, având în vedere conținutul mecanismului juridic instituit sau condițiile concrete de punere în aplicare a acestuia, să asigure exercitarea responsabilităților sus-menționate. Numai cu această condiție un stat membru poate invoca în mod util articolul 72 TFUE pentru a justifica refuzul său de a pune în aplicare o obligație impusă prin actul de drept derivat incriminat [34].

104. Trebuie să se aplice acest raționament la împrejurările cauzei.

105. Observăm mai întâi că Ungaria nu repune în discuție, ca mijloc de apărare, validitatea articolului 43 din Directiva 2013/32 în raport cu articolul 72 TFUE. Acestea fiind spuse, din înscrisurile sale reiese în mod clar că acest stat membru invocă dispoziția respectivă pentru a susține că, în prezența unei situații de criză generate de o imigrare masivă, el are dreptul să prevadă o reglementare prin care să se sustragă de la respectarea garanțiilor *aferente procedurii la frontieră*. În aceste condiții, suntem de părere că existența necesității de a se recurge la derogarea prin care se urmărește să se permită exercitarea responsabilităților Ungariei în materie de menținere a ordinii publice și de apărare a securității interne trebuie apreciată numai în contextul articolului 43 din directiva menționată. Or, acesta din urmă prevede în mod expres, la alineatul (3), posibilitatea de a pune în aplicare o astfel de derogare, în cazul în care sosirile implicând un număr mare de resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi care solicită simultan protecție internațională fac în practică imposibilă aplicarea alineatului (1) al acestuia. Ungaria nu invocă însă acest alineat în înscrisurile sale, nici măcar cu titlu subsidiar.

106. În orice caz, trebuie să se observe, în primul rând, că articolul 43 alineatul (3) din Directiva 2013/32 ar putea fi invocat de Ungaria *exclusiv* pentru a se sustrage de la garanția prevăzută la alineatul (2) al acestui articol, și anume pentru a justifica depășirea termenului de patru săptămâni în care trebuie finalizată în mod normal procedura la frontieră. În al doilea rând, respectivul stat membru nu ar putea face uz de acesta decât dacă solicitanții de protecție internațională sunt, la expirarea termenului menționat de patru săptămâni, cazați *în mod normal* în locuri situate în apropierea frontierei sau în zona de tranzit. Or, astfel cum Curtea a clarificat recent în Hotărârea FMS și alții, cerința ca acești solicitanți să fie cazați în condiții normale implică în mod necesar ca ei să nu poată rămâne în detenție [35], așa cum este cazul în speță, după cum vom explica în cadrul aprecierii celui de al treilea motiv.

107. Prin urmare, considerăm că articolul 72 TFUE nu permite Ungariei, cu ocazia punerii în aplicare, în zonele de tranzit Röszke și Tompa, a unei proceduri la frontieră în sensul articolului 43 din Directiva 2013/32, să deroge de la garanțiile prevăzute la această dispoziție.

108. În lumina celor ce precedă, propunem Curții să admită al doilea motiv invocat de Comisie în ansamblu.

33 Hotărârea din 2 aprilie 2020, Comisia/Polonia și alții (Mecanism de transfer temporar al solicitanților de protecție internațională) (C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257, punctele 143-147).

34 Parafrazăm punctele 148-153 din hotărârea menționată.

35 Hotărârea din 14 mai 2020, FMS și alții (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 244).

C. Cu privire la detenția generalizată a solicitanților de azil și la nerespectarea garanțiilor procedurale relevante

1. Argumentele părților

109. Prin intermediul celui de al treilea motiv, Comisia susține că, întrucât a prevăzut aplicarea față de toți solicitanții de azil (cu excepția celor cu vârsta sub 14 ani) a unei proceduri care conduce la plasarea obligatorie în detenție a acestora, în una dintre zonele de tranzit, pe durata întregii proceduri de azil, în centre pe care le pot părăsi numai în direcția Serbiei, și fără a acorda, în cursul acestei detenții, garanțiile prevăzute de Directiva 2013/33, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 2 litera (h) și al articolelor 8, 9 și 11 din Directiva 2013/33.

110. Noțiunea de „detenție”, așa cum este definită la articolul 2 litera (h) din Directiva 2013/33, ar fi o noțiune juridică autonomă a dreptului Uniunii astfel încât calificarea zonelor de tranzit în dreptul maghiar sau faptul că acestea sunt situate în apropierea frontierei nu ar avea nicio influență asupra aprecierii acesteia.

111. Zonele de tranzit stabilite în Ungaria ar fi locuri închise pe care solicitantul le-ar putea părăsi numai în direcția Serbiei. Persoanele care se află în aceste zone nu ar putea intra pe teritoriul maghiar.

112. În conformitate cu articolul 80/K alineatul (2) litera d) din Legea privind dreptul de azil, aplicabil pe durata situației de criză generate de o imigrare masivă, autoritatea competentă în materie de azil ar putea închide procedura dacă solicitantul ar părăsi zona de tranzit. În aceste împrejurări, părăsirea zonei de tranzit nu ar ține de libera alegere a solicitanților.

113. Pe de altă parte, libertatea de circulație a persoanelor care se află în zona de tranzit ar fi foarte mult restrânsă, după cum ar fi confirmat Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante și reprezentantul special al Secretarului General al Consiliului Europei pentru migrație și refugiați. Timpul petrecut de solicitanți în zonele de tranzit ar constitui un factor important pentru a stabili dacă șederea în aceste zone poate fi considerată detenție. Or, reprezentanții Comisiei ar fi constatat, la fața locului, că anumiți solicitanți locuiau în aceste zone de mai mult de paisprezece luni.

114. Astfel, șederea în zonele de tranzit ar avea ca efect o restrângere a libertății individuale de o asemenea amploare încât ar trebui asimilată unei detenții în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33. Această concluzie ar fi fost confirmată de altfel prin Hotărârea Ilias și Ahmed împotriva Ungariei pronunțată de Camera a patra a Curții Europene a Drepturilor Omului [36].

115. Or, detenția în zonele de tranzit nu ar fi conformă cu articolul 26 din Directiva 2013/32 și nici cu articolul 8 alineatele (2) și (3), cu articolul 9 și cu articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2013/33, întrucât aceasta s-ar efectua cu titlu general, în mod sistematic, fără evaluarea împrejurărilor individuale ale solicitanților, fără eliberarea unei decizii scrise și întrucât ar putea fi dispusă și pentru minori, chiar pentru minori neînsoțiți, cu excepția copiilor cu vârsta sub paisprezece ani.

116. Deși articolul 80/I din Legea privind dreptul de azil nu exclude, în cazul unei situații de criză generate de o imigrare masivă, aplicarea articolului 31/A din aceeași lege, consacrat normelor aplicabile detenției solicitanților de azil, Comisia consideră că acest din urmă articol nu poate șterge încălcarea săvârșită de Ungaria în măsura în care, într-o astfel de situație de criză, toți solicitanții sunt obligați să locuiască în zone de tranzit în conformitate cu articolul 80/J alineatul (5) din aceeași lege.

36 Curtea EDO, Hotărârea din 14 martie 2017, Ilias și Ahmed împotriva Ungariei, ECHR:2017:0314JUD004728715.

117. În sfârșit, nu se poate deduce un argument din faptul că, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)[37], cererea de aplicare a procedurii de urgență a fost respinsă de Curte. Pe de o parte, noțiunea de „detenție” nu ar depinde de problema dacă, într-o cauză preliminară, Curtea permite recurgerea la procedura de urgență. Pe de altă parte, în cauza menționată, instanța de trimitere ar fi solicitat aplicarea procedurii de urgență nu ca urmare a șederii solicitantului într-o zonă de tranzit, ci pentru motivul că această cauză ar avea o influență semnificativă asupra unui anumit număr de cauze similare care intră sub incidența aceleiași legislații.

118. Ungaria consideră că zonele de tranzit sunt în esență centre de primire situate la frontiera externă a spațiului Schengen în Ungaria, desemnat ca loc de desfășurare a procedurii de azil în conformitate cu dreptul Uniunii, iar nu locuri de detenție.

119. Plasarea în zona de tranzit nu ar fi o plasare în detenție, dat fiind că numai în direcția Ungariei aceste zone nu ar fi deschise, ocupanții lor fiind liberi să le părăsească pentru a merge în Serbia. Pe de altă parte, solicitanții de azil care părăsesc zona de tranzit nu s-ar expune neapărat unor consecințe defavorabile. Astfel, articolul 80/K alineatul (2) litera d) din Legea privind dreptul de azil ar prevedea că, dacă solicitantul de azil părăsește zona de tranzit, autoritatea competentă în materie de azil adoptă o decizie pe baza informațiilor de care dispune sau închide procedura. În consecință, chiar și în absența solicitantului de azil, această autoritate ar putea să statueze cu privire la cererea de azil, inclusiv să o admită. Această reglementare ar fi conformă cu articolul 28 din Directiva 2013/32, care ar permite autorității menționate să înceteze examinarea cererii în cazul retragerii implicite a acesteia.

120. În plus, introducerea unei cereri de azil nu ar conduce în mod automat la o privare sistematică de libertate, întrucât, în temeiul articolului 80/J alineatul (1) litera c) din Legea privind dreptul de azil, persoana care locuiește în mod legal pe teritoriul maghiar ar putea introduce cererea sa în orice loc și nu ar trebui nici să meargă, nici să rămână în zona de tranzit.

121. Normele detaliate privind condițiile detenției solicitanților de azil, ordinul de plasare în detenție și menținerea acestuia ar fi, la rândul lor, prevăzute la articolele 31/A-31/I din Legea privind dreptul de azil și ar asigura pe deplin respectarea dispozițiilor relevante ale Directivei 2013/33.

122. De altfel, durata șederii într-o instituție de primire nu ar constitui un criteriu care să permită să se considere că este vorba despre o detenție. Același lucru ar fi valabil și în ceea ce privește calitatea condițiilor predominante într-un centru de primire. Faptul că dimensiunea limitată a teritoriului ocupat de zona de tranzit implică în mod necesar anumite restricții privind libertatea de circulație nu ar justifica printre altele calificarea acesteia drept zonă de detenție.

123. În ceea ce privește nerespectarea garanțiilor prevăzute de Directiva 2013/33, Ungaria subliniază că autoritatea competentă în materie de azil pronunță în toate cazurile o decizie privind cazarea în zona de tranzit, ca loc de reședință desemnat în cursul procedurii, în sensul articolului 7 alineatul (2) din Directiva 2013/33, și că această decizie este supusă căilor de atac.

124. În ceea ce privește Hotărârea Curții EDO din 14 martie 2017, Ilias și Ahmed împotriva Ungariei (CE:ECHR:2017:314JUD004728715), Ungaria arată că această hotărâre nu este definitivă, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu examinează în aceasta situația zonelor de tranzit în funcțiune în prezent, ci cea a unei instituții din anul 2015, care are desigur aceeași denumire, dar ale cărei statut și calificare juridică ar fi diferite, la fel ca drepturile și obligațiile impuse persoanelor care locuiesc în aceasta.

37 Hotărârea din 19 martie 2020 (C-564/18, EU:C:2020:218).

125. De altfel, Curtea ar fi considerat deja în mod indirect că zonele de tranzit, care îndeplinesc funcția de centre de primire din luna martie 2017, nu constituie centre de detenție. Astfel, refuzul de a aplica procedura preliminară de urgență în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)[38], referitoare la un litigiu privind un solicitant care locuia într-o zonă de tranzit, ar indica în mod clar că Curtea nu a considerat șederea în zona de tranzit drept o detenție, având în vedere că recurgerea la această procedură poate fi justificată, potrivit jurisprudenței, atunci când cauza în discuție privește o persoană plasată în detenție.

126. În sfârșit, Ungaria apreciază, în ceea ce privește vizita reprezentanților Comisiei, că aceasta nu privea decât zona de tranzit Röszke și că obiectivul ei era controlul la fața locului al proiectelor care beneficiază de o contribuție financiară a Uniunii. În plus, reprezentanții Comisiei nu ar fi discutat decât câteva cuvinte cu anumiți locuitori, neidentificați.

2. Apreciere

127. După cum reiese din argumentele rezumate mai sus, esența dezacordului dintre părți privește o caracterizare diferită a noțiunii de „detenție”, astfel cum este prevăzută la articolul 2 litera (h) din Directiva 2013/33. Vom examina acest aspect înainte de a aborda problema referitoare la respectarea garanțiilor aferente plasării în detenție în sensul aceleiași directive.

a) Cu privire la existența unei detenții

128. Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, după finalizarea procedurii scrise în prezenta cauză, Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului s-a pronunțat, în Hotărârea Ilias și Ahmed împotriva Ungariei[39], cu privire la problema dacă, în scopul aplicării articolului 5 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”) („Dreptul la libertate și la siguranță”), cazarea a doi resortisanți ai unor țări terțe în zona de tranzit Röszke constituia o privare de libertate. În această privință, ea a statuat în mod contrar hotărârii pronunțate anterior de Camera a patra a acesteia, ajungând, așadar, la o concluzie negativă.

129. Invitate să își precizeze poziția în ședință cu privire la relevanța acestei hotărâri, părțile au exprimat puncte de vedere opuse. În timp ce Comisia a considerat că concluzia Curții Europene a Drepturilor Omului nu poate fi transpusă în prezenta cauză din cauza anumitor diferențe factuale și juridice importante, Ungaria a arătat că această concluzie, aplicabilă împrejurărilor cauzei, este de natură să susțină argumentul său potrivit căruia situația solicitanților de protecție internațională nu se încadrează în noțiunea de „detenție”, astfel cum ea reiese din articolul 2 litera (h) din Directiva 2013/33. Astfel, acest stat membru pare să aprecieze că, dacă plasarea acestor solicitanți în una dintre zonele de tranzit nu este o privare de libertate în sensul articolului 5 din CEDO, este de la sine înțeles că ea nu poate fi calificată nici drept detenție, din moment ce această din urmă noțiune presupune existența unei privări de libertate în sensul articolului 6 din cartă.

130. În concluziile pe care le-am prezentat în cauzele conexate FMS și alții[40], care priveau de asemenea problema dacă plasarea în una dintre zonele de tranzit situate la frontiera sârbo-maghiară constituia o detenție în sensul Directivei 2013/33, am explicat că, deși este adevărat că articolul 5 din CEDO corespunde articolului 6 din cartă și că articolul 52 alineatul (3) din cartă impune ca drepturile consacrate în aceasta și care corespund drepturilor garantate prin CEDO să fie interpretate ca având același înțeles și aceeași întindere ca și cele prevăzute de CEDO, nu este mai puțin incontestabil că

38 Hotărârea din 19 martie 2020 (C-564/18, EU:C:2020:218).

39 Curtea EDO, 21 noiembrie 2019, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

40 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza FMS și alții (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punctele 148-152).

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a declarat în repetate rânduri că coerența urmărită la această dispoziție nu poate să aducă atingere autonomiei dreptului Uniunii și Curții înseși [41], CEDO neconstituind, atât timp cât Uniunea nu a aderat la ea, un instrument juridic integrat formal în ordinea juridică a Uniunii [42]. Așadar, am invitat Curtea să înlăture jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și să își efectueze examinarea în raport cu articolul 6 din cartă, luat în considerare în mod autonom [43]. Întrucât acest din urmă articol trebuie apreciat, având în vedere considerentul (35) al Directivei 2013/33 [44], ca fiind *încorporat* în definiția „detenției" care figurează la articolul 2 litera (h) din aceeași directivă, am tras concluzia că existența unei detenții trebuie determinată *numai* prin examinarea condițiilor stabilite de această definiție, potrivit căreia trebuie calificată ca atare „orice măsură de izolare a unui solicitant [de azil] de către un stat membru într-un loc determinat, în care solicitantul este lipsit de libertatea de circulație".

131. Or, considerăm că, în hotărârea pronunțată recent în aceste cauze conexe [45], Curtea de Justiție a Uniunii Europene a validat implicit această abordare, întrucât a constatat existența unei detenții la finalul unei analize privind numai condițiile care decurg din articolul 2 litera (h) din Directiva 2013/33, fără să ia în considerare interpretarea articolului 5 din CEDO efectuată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Hotărârea Ilias și Ahmed împotriva Ungariei [46].

132. Având în vedere condițiile menționate, Curtea a considerat, cu ajutorul unei abordări literale, istorice și contextuale, că detenția unui solicitant de protecție internațională, în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33, „constituie o măsură coercitivă care privează acest solicitant de libertatea de circulație și îl izolează de restul populației, impunându-i să rămână în permanență într-un perimetru restrâns și închis" [47].

133. În vederea aplicării noțiunii de „detenție" astfel caracterizate în prezenta cauză, trebuie să se constate că, în înscrisurile sale, Comisia prezintă o serie de elemente factuale al căror caracter real nu a fost repus în discuție de Ungaria. Potrivit Comisiei, solicitanții de azil sunt obligați, în cursul întregii proceduri de examinare a cererii lor, să rămână în permanență în una dintre zonele de tranzit, care sunt înconjurate de un gard înalt și de sârmă ghimpată. În interiorul zonei de tranzit, acești solicitanți sunt cazați, în grupuri de cinci persoane, în containere metalice cu o suprafață de aproximativ 13 m^2. Ei dispun de o posibilitate extrem de limitată de a merge în altă secțiune a zonei de tranzit decât cea în care sunt cazați, ceea ce este permis doar în cazul unor consultații medicale sau al unor întâlniri organizate în cadrul procedurii de azil și sub escorta paznicilor zonei de tranzit, și nu pot intra în contact cu persoane care vin din exterior, cu excepția reprezentantului lor legal. În plus, considerăm că reiese din dosar că mișcările lor sunt supravegheate în permanență ca urmare a prezenței paznicilor menționați în interiorul zonei de tranzit, precum și la poarta de la intrarea în orice secțiune a acesteia.

41 Astfel, din explicațiile aferente articolului 52 din cartă reiese că alineatul (3) al acestui articol este destinat să asigure coerența necesară între cartă și CEDO, „fără a aduce atingere autonomiei dreptului Uniunii și Curții de Justiție a Uniunii Europene".

42 A se vedea în materie de azil Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 45), și Hotărârea din 14 septembrie 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, punctul 32).

43 Această interpretare „autonomă" a dispozițiilor cartei al căror conținut este asemănător cu cel al dispozițiilor incluse în CEDO este supusă condiției, stabilite la articolul 52 alineatul (3) din aceasta, de a determina un nivel de protecție mai ridicat decât cel garantat prin CEDO.

44 Acest considerent are următorul cuprins: „Prezenta directivă respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute în special de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Prezenta directivă urmărește în special garantarea respectării depline a demnității umane și promovarea aplicării articolelor 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 și 47 din [c]artă și trebuie să fie pusă în aplicare în mod corespunzător".

45 Hotărârea din 14 mai 2020, FMS și alții (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

46 Curtea EDO, 21 noiembrie 2019, CE:ECHR:2019:1121JUD004728715.

47 Hotărârea din 14 mai 2020, FMS și alții (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctele 216-222).

134. Această serie de elemente dovedește, în opinia noastră, un grad ridicat de restrângere a libertății de circulație a solicitanților de azil astfel încât face ca această situație să fie comparabilă cu un regim de detenție [48], după cum a apreciat Curtea în cauza FMS și alții referitor la zona de tranzit Röszke pe baza elementelor factuale analoge furnizate de instanța de trimitere [49].

135. În ceea ce privește argumentul invocat de Ungaria în memoriul în apărare în cadrul prezentei cauze, potrivit căruia plasarea solicitanților în cauză în zona de tranzit Röszke nu poate fi calificată drept detenție, în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33, din moment ce orice solicitant de protecție internațională ar dispune de posibilitatea de a părăsi de bunăvoie zona de tranzit, observăm că, în Hotărârea FMS și alții [50], Curtea l-a respins deja.

136. Plecând de la premisa potrivit căreia numai o posibilitate „efectivă” de a părăsi zona de tranzit în discuție este de natură să excludă existența unei detenții [51], Curtea a justificat respingerea sa prin două motive potrivit cărora, în primul rând, o eventuală intrare a solicitanților menționați în Serbia ar fi considerată ilegală și i-ar expune astfel unor sancțiuni și, în al doilea rând, acești solicitanți ar fi riscat să piardă orice șansă de a obține statutul de refugiat în Ungaria dacă ar fi părăsit teritoriul maghiar [52]. Or, aceste motive sunt de asemenea, în opinia noastră, susceptibile să fundamenteze respingerea argumentului prezentat de Ungaria în prezenta cauză.

137. Astfel, în ceea ce privește primul motiv, precizarea furnizată de Comisie în ședință potrivit căreia Republica Serbia refuză în prezent să aplice acordul de readmisie în privința migranților care provin din zonele de tranzit maghiare nu a fost contestată de Ungaria în speță. În ceea ce privește al doilea motiv, trebuie să se constate că o plecare din zona de tranzit ar fi în mod necesar sinonimă cu o renunțare la posibilitatea de a obține protecția internațională solicitată. Desigur, articolul 80/K alineatul (2) litera d) din Legea privind dreptul de azil prevede că, dacă un solicitant părăsește zona de tranzit, autoritatea națională competentă nu este obligată să închidă procedura, ci poate de asemenea să adopte o decizie pe baza informațiilor de care dispune. Totuși, chiar și în prezența unei astfel de posibilități teoretice, considerăm că este foarte probabil, chiar cert, că o asemenea decizie nu i-ar fi favorabilă. În plus, nicio decizie prin care se încheie procedura nu poate, în conformitate cu articolul 80/K alineatul (4) din Legea privind dreptul de azil, să fie atacată în cadrul unei proceduri de contencios administrativ. În aceste condiții, suntem de părere că solicitanții de azil nu se află în situația de a părăsi de bunăvoie zona de tranzit cu destinația Serbia.

138. Ne permitem să adăugăm că acești solicitanți nu se vor putea îndrepta nici spre Ungaria, în lipsa unei permisiuni de intrare și de ședere pe teritoriul național. În această privință, trebuie să se sublinieze că, în conformitate cu articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului, care face obiectul celui de al patrulea motiv invocat de Comisie în prezenta cauză, poliția maghiară poate, pe durata unei situații de criză generate de o imigrare masivă, să interpeleze resortisanții străini aflați în situație de ședere ilegală pe întreg teritoriul național și să îi escorteze până la poarta instalației celei mai apropiate, cu excepția cazului în care există o bănuială privind săvârșirea unei infracțiuni. Ca urmare a termenului de așteptare îndelungat pentru a avea acces la zona de tranzit și pentru a înainta o cerere de protecție internațională, nu există altă alternativă pentru migrantul în cauză decât de a se îndrepta spre Serbia, și anume de a se întoarce în locul din care vine într-un context, cel puțin, de incertitudini cu privire la permisiunea intrării sale pe teritoriul sârb, precum și la legalitatea situației sale și la soarta care i-ar putea fi rezervată la fața locului de autoritățile responsabile de controlul imigrării.

48 În ceea ce ne privește, nu vedem cum o restrângere de această amploare a libertății de circulație ar putea fi considerată o consecință inevitabilă a dimensiunii limitate a întregii zone de tranzit, astfel cum pretinde Ungaria.

49 Hotărârea din 14 mai 2020, FMS și alții (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), punctul 226.

50 Hotărârea din 14 mai 2020, FMS și alții (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

51 A se vedea în această privință Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate FMS și alții (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punctele 155 și 166), în care am susținut că numai o posibilitate „realistă” de plecare voluntară este de natură să excludă existența unei detenții și că acest caracter realist trebuie apreciat în raport cu situația proprie solicitanților de protecție internațională.

52 Hotărârea din 14 mai 2020, FMS și alții (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctele 228 și 229).

139. Prin urmare, perspectiva ca un solicitant de azil să părăsească în mod liber zona de tranzit este, în opinia noastră, vădit nerealistă.

140. În lumina ansamblului considerațiilor care precedă, apreciem că trebuie să se considere că plasarea oricărui solicitant în zona de tranzit pe durata examinării cererii sale de protecție internațională constituie o „detenție” în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33.

141. Lipsite de orice pertinență în cadrul aprecierii care tocmai a fost efectuată sunt calificarea și statutul juridic al zonelor de tranzit în sensul dreptului maghiar, pe care Ungaria le-a invocat în mai multe rânduri în înscrisurile sale, din moment ce noțiunea de „detenție” în discuție nu face nicio trimitere la dreptul național și trebuie considerată astfel o noțiune autonomă de drept al Uniunii [53].

142. Rezultatul acestei aprecieri nu este afectat nici de faptul că Curtea a respins o cerere de aplicare a procedurii de urgență formulată de instanța de trimitere în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), referitoare la un litigiu privind un solicitant de azil care locuiește într-o zonă de tranzit, dat fiind că hotărârea pronunțată în această cauză nu precizează că motivul refuzului rezidă în faptul că un asemenea solicitant nu se află într-o situație de detenție [54]. În orice caz, evaluarea preliminară efectuată de Curte în acest cadru în ceea ce privește existența unei detenții, care este de natură factuală și ale cărei contururi sunt strict delimitate de informațiile furnizate de instanța de trimitere, nu coincide, în opinia noastră, cu cea efectuată pentru a stabili dacă elementele acestei noțiuni de „detenție” sunt prezente simultan.

b) Cu privire la legalitatea detenției

143. Din cele ce precedă rezultă că toți solicitanții de azil fac obiectul unei detenții, în sensul Directivei 2013/32, în timpul cazării lor în zonele de tranzit situate la frontiera sârbo-maghiară. Prin urmare, în acest stadiu, trebuie să se precizeze poziția cu privire la legalitatea acestei detenții, amintindu-se că, în conformitate cu articolul 26 din Directiva 2013/32 și cu articolul 8 din Directiva 2013/33, solicitanții de protecție internațională pot fi plasați, în anumite condiții, în detenție.

144. Comisia susține că regimul juridic propriu oricărei măsuri de plasare în detenție, definit la articolele 8-11 din Directiva 2013/33, nu este respectat de Ungaria. Subscriem fără nicio ezitare la interpretarea acesteia.

145. Astfel, din dispozițiile naționale furnizate de Comisie reiese că aplicarea articolelor 31/A și 31/B din Legea privind dreptul de azil, care stabilesc condițiile care încadrează recurgerea la detenția solicitanților de azil în dreptul intern, a fost înlăturată, în cazul unei situații de criză generate de o imigrare masivă, prin articolul 80/I litera a) din aceeași lege. În orice caz, chiar presupunând că, astfel cum arată Ungaria, aceste dispoziții continuă să se aplice în situația menționată, este rezonabil să se considere, având în vedere că acest stat membru a contestat ferm existența însăși a vreunei plasări în detenție a solicitanților de azil, că dispozițiile relevante nu sunt aplicate detenției acestor solicitanți în zonele de tranzit.

146. Ungaria nu repune nicidecum în discuție punerea în aplicare *sistematică* a articolului 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil, care conferă autorității competente în materie de azil sarcina de a atribui solicitanților de azil zona de tranzit ca loc de ședere pe durata procedurii. Nu există nicio îndoială, în opinia noastră, că în mod întemeiat apreciază Comisia că aceasta este de natură să încalce, pe de o parte, articolul 8 alineatul (3) primul paragraf din Directiva 2013/33, potrivit căruia o plasare în detenție nu poate fi justificată decât pe baza motivelor care sunt enumerate

53 A se vedea în special Hotărârea din 30 aprilie 2014, Kásler și Káslerné Rábai (C-26/13, EU:C:2014:282, punctul 37).

54 Hotărârea din 19 martie 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punctul 27).

exhaustiv în acesta și, pe de altă parte, articolul 8 alineatul (2) din această directivă, care impune ca o detenție să nu poată fi dispusă decât atunci când se dovedește a fi necesar și pe baza *analizei individuale a fiecărui caz în parte*, în situația în care nu se pot aplica efectiv măsuri mai puțin coercitive [55].

147. În ceea ce privește neeliberarea unui ordin de plasare în detenție care să precizeze motivele de fapt și de drept pe care se întemeiază, cu încălcarea articolului 9 alineatul (2) din Directiva 2013/33, arătăm că Ungaria răspunde că autoritatea națională competentă în materie de azil adoptă în toate cazurile o decizie care are ca obiect plasarea solicitanților de azil în zona de tranzit pe durata procedurii. Totuși, acest stat membru însuși admite în mod implicit, în memoriul în răspuns, că nu este vorba despre un ordin de plasare în detenție în sensul articolului 9 alineatul (2) din această directivă, din moment ce aceasta o califică drept decizie care impune restricții privind libertatea de circulație a solicitanților de protecție internațională în sensul articolului 7 alineatul (2) din directiva menționată.

148. Ungaria nici măcar nu contestă că plasarea în detenție poate fi dispusă și pentru minori, chiar pentru minori neînsoțiți, cu excepția copiilor cu vârsta sub 14 ani, ceea ce este indubitabil de natură să încalce articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2013/33, potrivit căruia minorii se plasează în detenție numai ca o măsură la care se recurge în ultimă instanță și după ce s-a stabilit că nu s-ar putea aplica efectiv măsuri alternative mai puțin coercitive.

149. Din cererea introductivă reiese că Comisia invocă și încălcarea articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33. Or, nu reușim să sesizăm unde s-ar situa încălcarea unei astfel de dispoziții, care se limitează la a defini noțiunea de „detenție”, o netranspunere a acesteia nefiind invocată de Comisie. În consecință, nu putem împărtăși concluzia Comisiei în această privință.

150. Ținând seama de cele ce precedă, apreciem că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în măsura în care nu a însoțit detenția pusă în aplicare în zonele de tranzit de garanțiile prevăzute la articolele 8, 9 și 11 din Directiva 2013/33.

151. Prin urmare, considerăm că al treilea motiv al acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor trebuie admis.

D. Cu privire la nerespectarea procedurilor prevăzute de Directiva 2008/115

1. Argumentele părților

152. Prin intermediul celui de al patrulea motiv, Comisia apreciază că, întrucât a returnat de cealaltă parte a gardului frontierei, fără să respecte procedurile și garanțiile prevăzute la articolul 5, la articolul 6, la articolul 12 alineatul (1) și la articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115, resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, Ungaria nu a respectat obligațiile care îi revin în temeiul acestor dispoziții.

153. Mai întâi, Comisia arată că, în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) din Legea privind frontierele statului, este posibil să se utilizeze, pe teritoriul maghiar, o bandă de șaizeci de metri de la frontiera externă pentru a construi, pentru a stabili sau pentru a utiliza instalații care servesc la protejarea ordinii la frontieră și pentru a executa sarcinile privind apărarea și securitatea națională, gestionarea catastrofelor, supravegherea frontierelor, azilul și poliția pentru străini. În plus, articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului ar prevedea că poliția poate să interpeleze, pe

55 A se vedea de asemenea Hotărârea din 14 septembrie 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, punctul 48).

durata unei situații de criză generate de o imigrare masivă, resortisanții străini aflați în situație de ședere ilegală și să îi escorteze până la poarta instalației celei mai apropiate menționate la articolul 5 alineatul (1) din aceeași lege, cu excepția cazului în care există o bănuială privind săvârșirea unei infracțiuni.

154. Din rapoartele citate de Comisie ar reieși că poliția maghiară îi returnează la frontieră pe resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală reținuți pe teritoriul maghiar și îi obligă să treacă gardul frontierei. Resortisanții țărilor terțe, returnați până la o bandă îngustă de frontieră a teritoriului maghiar, unde nu este disponibilă nicio infrastructură și de unde nu există niciun mijloc de a merge în restul teritoriului Ungariei, nu ar avea altă alegere decât de a părăsi teritoriul maghiar. În consecință, Comisia consideră că această procedură corespunde noțiunii de „îndepărtare" astfel cum este definită la articolul 3 punctul 5 din Directiva 2008/115, chiar dacă, în anumite cazuri, ar fi posibil ca, din punct de vedere tehnic, operațiunea de transport fizic să nu se termine în afara teritoriului maghiar.

155. Îndepărtarea resortisanților în cauză ai țărilor terțe s-ar efectua fără să se emită o decizie de returnare, fără discernământ, fără să se acorde atenție intereselor superioare ale copilului, vieții de familie, stării de sănătate a resortisantului în cauză al unei țări terțe și fără să se respecte principiul nereturnării. Acești resortisanți ai țărilor terțe nu ar primi nicio justificare și nicio explicație scrisă adecvate și, în lipsa unei decizii de returnare, nu ar dispune de nicio cale de atac.

156. Pe de altă parte, articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului nu ar intra sub incidența excepției prevăzute la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2008/115. Astfel, această dispoziție nu s-ar aplica resortisanților prezenți deja pe teritoriul maghiar, în timp ce domeniul de aplicare al articolului 5 alineatul (1b) menționat ar acoperi orice resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală în Ungaria.

157. În sfârșit, o derogare substanțială, generală și extinsă de la dispozițiile Directivei 2008/115 nu poate fi justificată de articolul 72 TFUE, care s-ar limita la a enunța un principiu de care legiuitorul Uniunii ar trebui să țină seama și care ar facilita interpretarea actelor Uniunii adoptate pe baza părții a treia din titlul V TFUE.

158. Ungaria arată, cu titlu introductiv, că articolul 5 alineatul (1a) din Legea privind frontierele statului este justificat în temeiul derogării prevăzute la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2008/115. În ceea ce privește articolul 5 alineatul (1b) din aceeași lege, acest stat membru arată că el nu se poate aplica decât în cazul unei situații de criză generate de o imigrare de masă, spre deosebire de articolul 5 alineatul (1a).

159. În acest cadru, Ungaria susține că articolul 72 TFUE permite statelor membre să adopte și să aplice norme privind menținerea ordinii publice și apărarea securității interne care ar putea deroga de la dispozițiile dreptului Uniunii, înțelegându-se că obiectivul declarării unei situații de criză generate de o imigrare de masă și al normelor aplicate într-o astfel de situație ar fi, în toate cazurile, menținerea ordinii și apărarea securității interne a țării. Directiva 2008/115 nu ar prevedea că normele pe care le instituie trebuie aplicate și în contextul articolului 72 TFUE. În consecință, un stat membru s-ar putea îndepărta de dispozițiile directivei menționate atunci când își exercită responsabilitățile de menținere a ordinii publice și de apărare a securității interne.

160. Ordinea publică și siguranța publică ar fi cerințe imperative de interes general care ar conferi statelor membre o competență legislativă care le permite să încalce dreptul Uniunii și al căror caracter primordial ar fi subliniat la articolul 4 alineatul (2) TUE. În temeiul jurisprudenței Curții[56], statele membre ar decide în mod autonom cu privire la ceea ce consideră că se încadrează în noțiunea de

56 Ungaria face trimitere în special la Hotărârea din 23 noiembrie 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708).

ordine publică, iar această apreciere ar putea varia în timp. În această privință, Ungaria amintește că cadrul juridic, prevăzut de dreptul derivat pentru gestionarea situațiilor de criză generate de o imigrare de masă, s-ar fi dovedit insuficient chiar și în opinia Comisiei, care ar fi desprins consecințele acestui lucru prezentând, în anul 2016, un ansamblu complex de propuneri de reformare a sistemului european comun de azil, atât în ceea ce privește Directiva 2013/32, cât și Directiva 2008/115.

161. În consecință, într-o situație de criză precum cea care există în Ungaria, nu ar fi obligatorie respectarea articolului 5, a articolului 6 alineatul (1), a articolului 12 alineatul (1) și a articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115, atunci când poliția maghiară aplică articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului.

162. În plus, poliția nu i-ar obliga pe resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală reținuți pe teritoriul maghiar să treacă frontiera, dat fiind că instalația de protecție a frontierei (gardul frontierei) nu s-ar situa pe traseul frontierei, ci pe teritoriul Ungariei. Prin urmare, aceste persoane nu ar fi îndepărtate spre Serbia și ar putea, după ce au fost escortate până la poartă, să introducă cererea lor în zona de tranzit cea mai apropiată. Astfel, în lipsa unei returnări efective, aplicarea Directivei 2008/115 este prin definiție exclusă, un stat membru neputând executa o măsură de îndepărtare pe propriul teritoriu.

163. Ungaria adaugă că nicio dispoziție a dreptului Uniunii nu indică locul în care trebuie situate pe teritoriul țării instalațiile care servesc la soluționarea cererilor de azil și nici în ce direcție ar trebui dirijate persoanele aflate în situație de ședere ilegală. În consecință, atunci când poliția procedează la transferul, în interiorul teritoriului maghiar, al resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pentru ca aceștia să poată depune cât mai rapid posibil cererea lor de protecție internațională, ea nu ar încălca dreptul Uniunii. Pe de altă parte, nu ar exista nicio normă de drept al Uniunii care ar impune să se ofere vreo asistență resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. În sfârșit, Ungaria arată că poliția ar acționa în limitele cadrului legislativ și utilizează în mod proporțional mijloace coercitive numai în cazurile prevăzute de lege.

2. Apreciere

164. Trebuie să se arate de la bun început că Ungaria nu contestă că deplasarea resortisanților unei țări terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul maghiar până la poarta instalației celei mai apropiate este efectuată de serviciile de poliție maghiară fără ca garanțiile care încadrează procedura de returnare, prevăzute de Directiva 2008/115, să fie respectate [57]. Înainte de toate, punerea în aplicare a acestei măsuri are loc fără să se acorde atenție intereselor superioare ale copilului, vieții de familie, stării de sănătate a resortisantului în cauză al unei țări terțe și fără respectarea principiului nereturnării (articolul 5) și fără să se emită o decizie de returnare [articolul 6 alineatul (1)]. În plus, resortisanții în cauză ai țărilor terțe nu primesc nicio decizie scrisă privind motivele de fapt și de drept ale returnării și/sau ale îndepărtării [articolul 12 alineatul (1)] și, în lipsa unei decizii de returnare, nu dispun de nicio cale de atac [articolul 13 alineatul (1)].

165. Cu toate acestea, Ungaria contestă încălcările care îi sunt imputate, prin intermediul prezentului motiv, pe baza a două argumente esențiale: cu titlu principal, inaplicabilitatea Directivei 2008/115 în speță și, cu titlu subsidiar, posibilitatea statelor membre de a invoca articolul 72 TFUE pentru a deroga de la normele uniforme prevăzute de această directivă. Le vom examina pe rând.

57 Trebuie să se constate că argumentul Ungariei potrivit căruia poliția maghiară acționează în limitele cadrului legislativ și utilizează în mod proporțional mijloacele coercitive numai în cazurile prevăzute de lege, astfel cum impune articolul 8 alineatul (4) din Directiva 2008/115, este lipsit de pertinență atunci când este vorba să se stabilească dacă Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile a căror încălcare îi este imputată prin intermediul prezentului motiv.

a) Cu privire la aplicabilitatea Directivei 2008/115

166. Ungaria apreciază, în primul rând, că Directiva 2008/115 nu se aplică în prezenta cauză, întrucât recurgerea la practica de returnare la frontieră s-ar justifica în temeiul derogării care figurează la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2008/115.

167. Potrivit acestei dispoziții, statele membre pot decide să nu aplice această directivă resortisanților țărilor terțe care au fost reținuți sau prinși de autoritățile competente în cazul unei treceri ilegale pe cale terestră, maritimă sau aeriană a frontierei externe a unui stat membru și care nu au obținut ulterior o autorizație sau un drept de ședere în statul membru respectiv. În această privință, Curtea a arătat deja că expresia „în cazul unei treceri ilegale" implică „*o legătură temporală și spațială directă* între reținerea sau prinderea resortisantului unei țări terțe și trecerea unei frontiere externe" și că „sunt astfel vizați resortisanții țărilor terțe care au fost reținuți sau prinși de autoritățile competente *chiar în momentul* trecerii ilegale a unei frontiere externe sau după această trecere în proximitatea acestei frontiere [58] [59]".

168. În opinia noastră, Comisia nu contestă că articolul 5 alineatul (1a) din Legea privind frontierele statului urmărește să facă uz de derogarea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2008/115.

169. Prezentul motiv privește, în mod întemeiat în opinia noastră, numai articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului, aplicabil în locul alineatului (1a) în cazul unei situații de criză generate de o imigrare de masă și în vigoare în continuare la data expirării termenului prevăzut în avizul motivat. Prin urmare, această dispoziție este cea care, potrivit Comisiei, nu intră sub incidența derogării menționate.

170. Articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului prevede că, „[p]e durata unei situații de criză generate de o imigrare masivă, poliția poate să interpeleze resortisanții străini aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul maghiar și să îi escorteze până la poarta instalației celei mai apropiate menționate la alineatul (1), cu excepția cazului în care există o bănuială privind săvârșirea unei infracțiuni". Or, în lipsa unei încadrări a acestei competențe a poliției „în interiorul unei benzi de [opt kilometri] de la frontiera externă", astfel cum prevede articolul 5 alineatul (1a) din această lege [60], această dispoziție se aplică *tuturor* resortisanților unei țări terțe aflați în situație de ședere ilegală în Ungaria, iar nu numai celor care au fost reținuți sau prinși la momentul trecerii ilegale a frontierei externe sau după această trecere în proximitatea acestei frontiere, după cum ar impune articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2008/115. Rezultă că, din moment ce nu îndeplinește una dintre condițiile prevăzute la această dispoziție derogatorie, articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului nu este exclus din domeniul de aplicare al Directivei 2008/115 în temeiul acesteia.

171. În al doilea rând, Ungaria susține că deplasarea resortisanților unei țări terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul maghiar până la poarta instalației celei mai apropiate, efectuată de poliția maghiară, nu ar constitui o „îndepărtare" în sensul Directivei 2008/115, pentru motivul că aceasta din urmă nu s-ar aplica în lipsa unei returnări efective.

58 Hotărârea din 19 martie 2019, Arib și alții (C-444/17, EU:C:2019:220, punctul 46 și jurisprudența citată).

59 Sublinierea noastră.

60 Articolul 5 alineatul (1a) din Legea privind frontierele statului are următorul cuprins: „Poliția poate, pe teritoriul maghiar, să interpeleze resortisanții străini aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul maghiar, în interiorul unei benzi de [opt kilometri] de la frontiera externă astfel cum este definită la articolul 2 punctul 2 din Codul Frontierelor Schengen sau de la semnele de demarcație a frontierei și să îi escorteze până la poarta instalației celei mai apropiate menționate la alineatul (1), cu excepția cazului în care există o bănuială privind săvârșirea unei infracțiuni".

172. Noțiunea de „îndepărtare” este definită la articolul 3 punctul 5 din această directivă ca fiind „executarea obligației de returnare, respectiv transportul fizic *în afara* statului membru”, ceea ce ar putea lăsa efectiv impresia că interpretarea prezentată de Ungaria este corectă din punct de vedere juridic. Astfel, este cert că articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului nu permite serviciilor de poliție decât să escorteze resortisanții unei țări terțe aflați în situație de ședere ilegală reținuți pe teritoriul maghiar până la poarta instalației de protecție a frontierei cea mai apropiată, instalații situate pe teritoriul Ungariei. Așadar, operațiunea de transport fizic nu se încheie în afara unui asemenea teritoriu, după cum impune definiția în discuție. Cu toate acestea, considerăm că, în cadrul acestei aprecieri, nu putem face abstracție de faptul că, întrucât sunt lăsați pe o bandă îngustă de pământ situată între gardul frontierei și frontiera națională, care este lipsită de orice infrastructură care să le permită să poată locui în acel loc o perioadă îndelungată, resortisanții țărilor terțe nu au altă posibilitate decât să părăsească această bandă de pământ și să treacă frontiera terestră cu Serbia. Pe de altă parte, trebuie să se considere că acești resortisanți ai țărilor terțe nici măcar nu sunt în măsură să meargă de la poarta la care i-a însoțit poliția până la zona de tranzit și să intre în aceasta pentru a înainta o cerere de protecție internațională, dat fiind că acest lucru ar presupune o așteptare medie de unsprezece-optsprezece luni pe o bandă îngustă de pământ care este, după cum tocmai am amintit, lipsită de orice infrastructură. În concluzie, suntem de părere că practica în discuție poate fi asimilată, în fapt, unei „îndepărtări” în sensul articolului 3 punctul 5 din Directiva 2008/115.

173. În lumina acestor considerații, nu există nicio îndoială, în opinia noastră, că Directiva 2008/115 se aplică măsurii în discuție.

b) Cu privire la articolul 72 TFUE

174. În ceea ce privește argumentul invocat de Ungaria potrivit căruia articolul 72 TFUE permite statelor membre să se îndepărteze de dispozițiile Directivei 2008/115 atunci când își exercită responsabilitățile de menținere a ordinii publice și de apărare a securității interne, considerațiile dezvoltate la punctele 101-103 din prezentele concluzii referitoare la raționamentul dezvoltat de Curte în Hotărârea Comisia/Polonia și alții (Mecanism de transfer temporar al solicitanților de protecție internațională) [61] își păstrează, în opinia noastră, pertinența.

175. Trebuie să se aplice din nou această linie de raționament.

176. Menționăm mai întâi că, în înscrisurile sale, Ungaria nu a invocat în mod expres, ca mijloc de apărare, invaliditatea anumitor dispoziții ale Directivei 2008/115 în raport cu articolul 72 TFUE. În aceste condiții, trebuie să se verifice existența necesității ca acest stat membru să invoce derogarea prevăzută în acesta în contextul Directivei 2008/115 în ansamblul său [62]. În cadrul acesteia, articolul 18 este potențial relevant, întrucât reglementează în mod explicit situațiile de urgență generate de faptul că trebuie returnați un număr excepțional de mare de resortisanți ai țărilor terțe și acordă statelor

61 Hotărârea din 2 aprilie 2020 (C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257).

62 În lipsa unei repuneri în discuție a validității sale, împrejurarea că Directiva 2008/115 nu cuprinde un considerent, precum considerentul (51) al Directivei 2013/32, care să precizeze că aceasta nu afectează exercitarea responsabilităților care le revin statelor membre cu privire la menținerea ordinii publice și la apărarea securității interne, în conformitate cu articolul 72 TFUE, nu este cu siguranță de natură să justifice o derogare de la dispozițiile acestei directive pe baza acestui articol, astfel cum ar pretinde Ungaria.

membre posibilitatea de a deroga, atât timp cât această situație durează, de la anumite alte dispoziții ale acestei directive. Totuși, observăm că Ungaria nu a invocat aplicarea acestui articol în înscrisurile sale și că, în orice caz, acesta nu permite nicio derogare de la dispozițiile a căror încălcare este contestată prin intermediul prezentului motiv [63] [64].

177. Rezultă că Ungaria nu se poate întemeia pe articolul 72 TFUE pentru a justifica refuzul său de a pune în aplicare ansamblul obligațiilor care îi sunt impuse prin articolul 5, prin articolul 6 alineatul (1), prin articolul 12 alineatul (1) și prin articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

178. Celelalte argumente prezentate de Ungaria nu sunt, în opinia noastră, de natură să infirme această concluzie. Acest lucru este valabil pentru argumentul întemeiat pe coroborarea articolului 72 TFUE cu articolul 4 alineatul (2) TUE. Într-adevăr, nimic nu indică faptul că menținerea efectivă a funcțiilor esențiale ale statului vizate de această din urmă dispoziție, precum cele de asigurare a integrității sale teritoriale, de menținere a ordinii publice și de apărare a securității naționale, nu putea fi asigurată decât lăsând neaplicate dispozițiile în discuție ale Directivei 2008/115. În ceea ce privește Hotărârea Tsakouridis [65], deși este adevărat că din aceasta reiese că statele membre au dreptul să adopte măsuri care vizează menținerea ordinii publice, nu vedem cum se poate înțelege hotărârea menționată în sensul că aceste state membre pot pune în aplicare o asemenea derogare în cazuri neprevăzute de dreptul derivat al Uniunii invocând pur și simplu articolul 72 TFUE. Astfel, ne limităm să amintim că Curtea era invitată în această cauză să interpreteze o dispoziție de drept derivat, și anume articolul 28 alineatul (3) din Directiva 2004/38/CE [66].

179. Ținând seama de cele ce precedă, propunem Curții să admită al patrulea motiv invocat de Comisie.

E. Cu privire la lipsa de efectivitate a căilor de atac introduse împotriva deciziilor de respingere a unei cereri de azil

1. Argumentele părților

180. Comisia apreciază că Ungaria încalcă articolul 46 alineatele (5) și (6) din Directiva 2013/32, pentru motivul că, în cazul în care o cerere de protecție internațională este respinsă, Legea privind dreptul de azil nu prevede în mod explicit posibilitatea unui efect suspensiv al căilor de atac. În consecință, dreptul solicitanților de azil de a rămâne pe teritoriul maghiar până la soluționarea căii de atac nu este garantat, dat fiind că o decizie negativă este executorie, indiferent de introducerea căii de atac.

181. Or, în temeiul normelor generale de procedură judiciară aplicabile în Ungaria în materie de contencios administrativ, introducerea căii de atac nu ar avea efect suspensiv, articolul 50 din Codul de procedură de contencios administrativ prevăzând numai că efectul suspensiv poate fi solicitat în anumite condiții. Legea privind dreptul de azil, ca *lex specialis*, ar stabili, la rândul său, normele în materie de contencios administrativ aplicabile controlului deciziilor în materie de azil.

63 Astfel, articolul 18 din Directiva 2008/115 se limitează la a permite statelor membre să acorde termene mai lungi de control judiciar decât cele prevăzute în temeiul articolului 15 alineatul (2) al treilea paragraf din directiva menționată și să adopte măsuri de urgență cu privire la condițiile de luare în custodie publică ce derogă de la cele prevăzute la articolul 16 alineatul (1) și la articolul 17 alineatul (2) din aceeași directivă.

64 După cum menționează Comisia în cererea introductivă, articolul 18 alineatul (3) din Directiva 2008/15 subliniază chiar în mod expres că „[n]icio dispoziție a prezentului articol nu poate fi interpretată în sensul că permite statelor membre să deroge de la obligația generală de a lua toate măsurile adecvate, la nivel general sau particular, pentru a garanta îndeplinirea obligațiilor care le revin în temeiul prezentei directive”.

65 Hotărârea din 23 noiembrie 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

66 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

182. Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (Legea nr. CXL din 2015 de modificare a unor legi în contextul gestionării imigrării de masă), intrată în vigoare la 1 august 2015, ar fi modificat articolele 53 și 68 din Legea privind dreptul de azil și ar fi eliminat dispozițiile care garantau în mod explicit un efect suspensiv. Aceste modificări s-ar aplica atât pe durata unei crize generate de o imigrare masivă, cât și în lipsa unei astfel de situații.

183. Prin urmare, Comisia apreciază, în primul rând, că, în măsura în care calea de atac jurisdicțională împotriva deciziilor de respingere a cererilor de azil ca nefondate este lipsită de efect suspensiv automat, Ungaria nu a transpus în mod corect norma generală prevăzută la articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32. În această privință, articolul 35 alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil nu ar conferi, în sine, un drept de ședere solicitanților de azil, ci ar preciza numai că aceste persoane fac obiectul procedurii de azil până la notificarea unei decizii care nu mai este supusă căilor de atac. În consecință, singura reglementare din care solicitantul ar putea deduce un drept de ședere în Ungaria ar fi articolul 5 alineatul (1) litera a) din Legea privind dreptul de azil, potrivit căruia solicitantul ar avea dreptul, conform condițiilor prevăzute de legea menționată, să locuiască pe teritoriul maghiar. Totuși, această dispoziție ar subordona dreptul de ședere în Ungaria unor condiții suplimentare nedetaliate în mod precis. Împrejurarea că, în conformitate cu articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil, aplicabil pe durata unei situații de criză generate de o imigrare masivă, autoritatea competentă în materie de azil atribuie solicitantului de azil zona de tranzit ca loc de ședere, până când devine executorie decizia care nu mai este supusă căilor de atac, nu ar permite să se ajungă la o asemenea concluzie. Astfel, șederea în zona de tranzit ar trebui calificată drept detenție și nu ar corespunde noțiunii de ședere în statul membru în sensul articolului 46 din Directiva 2013/32.

184. În ceea ce privește, în al doilea rând, controlul jurisdicțional al deciziilor de respingere a cererilor de azil ca inadmisibile, articolul 53 alineatul (6) din Legea privind dreptul de azil ar prevedea că introducerea căii de atac nu are efect suspensiv, ceea ce nu ar fi conform cu norma prevăzută la articolul 46 alineatul (6) din Directiva 2013/32, în temeiul căreia statele membre ar trebui fie să garanteze efectul suspensiv automat al căilor de atac, fie să se asigure că o decizie privind efectul suspensiv este adoptată de o instanță. În plus, Legea privind dreptul de azil nu ar preciza clar dacă articolul 50 din Codul de procedură de contencios administrativ s-ar aplica și procedurilor judiciare care intră în domeniul de aplicare al Legii privind dreptul de azil, pentru care legea menționată prevede norme speciale și s-ar considera astfel că transpune în mod corect articolul 46 alineatul (6) din directiva menționată în conformitate cu o jurisprudență constantă a Curții.

185. În al treilea rând, în temeiul articolului 46 alineatul (6) literele (a) și (b) din Directiva 2013/32, dacă cererea a fost respinsă ca inadmisibilă, întrucât o țară terță este considerată ca țară terță sigură pentru solicitant sau ca nefondată, întrucât solicitantul a intrat pe teritoriul statului membru în mod ilegal sau și-a prelungit ilegal șederea, efectul suspensiv al introducerii căii de atac ar trebui de asemenea să fie automat. Comisia admite că aceste două ipoteze sunt menționate la articolul 51 alineatul (2) litera e) și alineatul (7) litera h) din Legea privind dreptul de azil, iar articolul 53 alineatul (6) din legea menționată prevede că depunerea unei cereri introductive nu are ca efect suspendarea executării deciziei, cu excepția deciziilor în materie de azil, adoptată în temeiul dispozițiilor menționate. Legea privind dreptul de azil nu ar prevedea însă în mod clar că, în astfel de cazuri, depunerea cererii introductive are un efect suspensiv. Numai o interpretare *a contrario* ar permite să se concluzioneze că, în asemenea cazuri, se aplică altă regulă decât lipsa unui efect suspensiv. Totuși, textul legii nu ar preciza dacă această regulă diferită implică un efect suspensiv automat, astfel cum ar impune articolul 46 alineatele (5) și (6) din Directiva 2013/32.

186. Ungaria consideră că reglementarea și practica în materie de azil asigură în mod adecvat posibilitatea solicitanților de a rămâne pe teritoriu, chiar dacă dispozițiile Directivei 2013/32 nu au fost transpuse literal în dreptul maghiar. Astfel, din coroborarea articolului 5 alineatul (1) cu articolul 35 alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil ar reieși că dreptul de a rămâne pe teritoriu

ar fi garantat solicitanților de azil până la închiderea procedurii de azil, ceea ce, dacă este cazul, ar corespunde notificării deciziei jurisdicționale referitoare la calea de atac formulată împotriva oricărei decizii de respingere a cererii de azil. Așadar, legislația națională ar fi conformă cu articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32.

187. Articolul 46 alineatul (6) din Directiva 2013/32 s-ar limita, la rândul său, la a impune, cu titlu de excepție de la norma generală, că, într-un anumit număr de cazuri, instanța sesizată cu calea de atac are competența de a reține efectul suspensiv al căii de atac, fie la cererea solicitantului în cauză, fie din proprie inițiativă. În această situație, articolul 53 alineatul (6) din Legea privind dreptul de azil nu ar prevedea un drept automat de a rămâne pe teritoriu, dar solicitantul ar putea totuși, în temeiul articolului 50 din Codul de procedură de contencios administrativ, să solicite o protecție jurisdicțională imediată, care ar putea consta, în funcție de decizia adoptată de aceasta, în efectul suspensiv al cererii introductive și, ca urmare a acestui fapt, în posibilitatea de a rămâne pe teritoriu. Solicitanții care introduc o cale de atac ar face uz sistematic de o asemenea posibilitate, iar instanțele ar admite în practică întotdeauna această cerere.

188. „Excepțiile de la excepție” prevăzute la articolul 46 alineatul (6) literele (a) și (b) din Directiva 2013/32 ar fi acoperite de articolul 51 alineatul (2) litera e) și alineatul (7) litera h) din Legea privind dreptul de azil, dreptul de a rămâne pe teritoriu fiind garantat în mod natural în aceste două cazuri.

189. Conformitatea cu dreptul Uniunii a dreptului maghiar nu ar fi repusă în discuție nici de articolul 80/J alineatul (2) din Legea privind dreptul de azil. Astfel, în temeiul articolului 80/J alineatul (5) din aceeași lege, solicitantul ar avea drept de ședere în zona de tranzit și, prin urmare, pe teritoriul Ungariei până la notificarea deciziei definitive, ceea ce ar corespunde noțiunii, prevăzută la articolul 2 litera (p) din Directiva 2013/32, de „a rămâne în statul membru”, precum și cerințelor prevăzute la articolul 46 alineatele (5) și (6) din această directivă.

2. Apreciere

190. Este necesar să formulăm mai întâi câteva observații introductive.

191. Transpunerea directivelor în ordinile juridice naționale se caracterizează prin căutarea constantă a unui echilibru între natura actului juridic în discuție, care se limitează, potrivit articolului 288 TFUE, la a fi obligatorie pentru statele membre destinatare cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsându-le competența în ceea ce privește forma și mijloacele, și necesitatea de a asigura aplicarea deplină și uniformă a dreptului Uniunii. Astfel, o jurisprudență constantă a Curții a stabilit că nu se impune în mod necesar o preluare formală și textuală a dispozițiilor directivei într-o dispoziție legală sau administrativă expresă și specifică, pentru transpunere putând fi suficient un context juridic general, cu condiția ca acesta să asigure efectiv deplina aplicare a acestei directive într-un mod suficient de clar și de precis [67].

192. În cazul în care dispoziția directivei care trebuie transpusă *urmărește să confere drepturi particularilor*, îndeplinirea cerinței de securitate juridică aferentă necesită ca un cadru normativ național să nu lase să subziste nicio îndoială legitimă privind conținutul acestor drepturi. În acest caz, obligația de transpunere care revine statelor membre implică, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, faptul că acestea sunt ținute să se asigure că particularii beneficiază de o situație juridică suficient de precisă și de clară, care să le permită să își cunoască pe deplin drepturile și să le invoce, dacă este cazul, în fața instanțelor naționale [68].

67 A se vedea Hotărârea din 22 februarie 2018, Comisia/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94, punctul 120 și jurisprudența citată).

68 A se vedea printre altele Hotărârea din 13 februarie 2014, Comisia/Regatul Unit (C-530/11, EU:C:2014:67, punctul 34 și jurisprudența citată).

193. În lumina acestor principii trebuie apreciată, în opinia noastră, temeinicia celor trei aspecte ale prezentului motiv.

194. Primul aspect al acestui motiv vizează alineatul (5) al articolului 46 din Directiva 2013/32 („Dreptul la o cale de atac efectivă”), care prevede norma generală potrivit căreia orice solicitant de protecție internațională are dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză, chiar după adoptarea unei decizii administrative de respingere a cererii sale, până la expirarea termenului prevăzut pentru introducerea unei căi de atac împotriva acestei decizii sau, dacă a fost introdusă o cale de atac, până la soluționarea acestei căi de atac.

195. În această privință, ținem să arătăm că precizările furnizate de Comisie în replică ne determină să considerăm că obiectul criticii formulate de aceasta din urmă este netranspunerea corectă și, în orice caz, o lipsă de claritate a unei astfel de transpuneri. Cu alte cuvinte, Comisia critică faptul că cadrul juridic național lasă loc unor îndoieli rezonabile cu privire la conținutul dreptului de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză, în contradicție cu ceea ce impune jurisprudența amintită mai sus.

196. Trebuie să se observe că Ungaria susține că o coroborare a articolului 5 alineatul (1) litera a) cu articolul 35 alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil ar permite să se ajungă la rezultatul urmărit de articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32. Or, arătăm de la bun început că împărtășim poziția Comisiei în măsura în care aceasta apreciază că articolul 35 alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil („Solicitantul face obiectul procedurii de azil de la depunerea, în persoană, a cererii de protecție internațională la autoritatea competentă în materie de azil […] până la notificarea deciziei adoptate la finalul procedurii când aceasta nu mai este supusă căilor de atac”) nu prevede nimic în ceea ce privește dreptul solicitantului de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză [69].

197. Se pune astfel întrebarea dacă articolul 5 alineatul (1) litera a) din Legea privind dreptul de azil, considerat separat, poate conferi solicitanților de azil dreptul de a rămâne în Ungaria și constituie astfel o transpunere adecvată a articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32.

198. În opinia noastră, răspunsul la această întrebare trebuie să fie negativ.

199. Pentru a explica motivele care ne-au condus la această concluzie, amintim mai întâi că dispoziția în discuție are următorul cuprins: „solicitantul de azil are dreptul, *în conformitate cu condițiile prevăzute de prezenta lege*, de a locui pe teritoriul maghiar și, în conformitate cu reglementarea specifică, de a obține un permis de ședere pe teritoriul maghiar” [70]. Or, deși dispoziția menționată are desigur ca efect nașterea unui drept de ședere pe teritoriul maghiar în beneficiul oricărui solicitant de azil, exercitarea acestui drept pare însă a fi subordonată unor condiții suplimentare, care nu sunt altfel precizate, după cum apreciază, în mod întemeiat în opinia noastră, Comisia. Invitată să identifice asemenea condiții în cursul ședinței, Ungaria nu a invocat decât articolul 35 alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, care, în opinia noastră, vizează mai degrabă transpunerea noțiunii de „solicitant de azil”, iar nu enunțarea uneia dintre condițiile de acordare a dreptului de ședere menționat anterior.

69 În această privință, se precizează că Ungaria nu contestă afirmația Comisiei potrivit căreia, deși este adevărat că articolul 51 alineatul (2) din Legea nr. II din 2007 privind intrarea și șederea terților prevede că, „dacă resortisanții țărilor terțe fac obiectul procedurii de azil, nu poate fi dispusă sau executată returnarea”, nu este mai puțin adevărat că această dispoziție nu poate conferi solicitanților de azil un drept de a rămâne pe teritoriul maghiar, dat fiind că aceasta nu se aplică decât „dacă resortisantul țării terțe are drept de ședere pe teritoriul Ungariei, astfel cum se specifică într-o lege distinctă”.

70 Sublinierea noastră.

200. În aceste condiții, regimul juridic maghiar nu permite să se atingă rezultatul urmărit la articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32, și anume de a atribui oricărui solicitant de protecție internațională a cărui cerere a fost respinsă ca nefondată dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză. În orice caz, față de un drept de ședere ale cărui contururi nu sunt nicidecum definite, nu vedem cum s-ar putea aprecia că suntem în prezența unui regim juridic care prezintă suficientă claritate și precizie pentru ca solicitanților de azil „să li se ofere posibilitatea să își cunoască *pe deplin* drepturile și să le invoce, dacă este cazul, în fața instanțelor naționale”[71].

201. Această concluzie este limitată la regimul juridic maghiar care se aplică în situații ordinare, și anume în lipsa declarării unei situații de criză generate de o imigrare masivă. Astfel, în cazul în care se declară o asemenea situație, Ungaria amintește că articolul 80/J alineatul (4) din Legea privind dreptul de azil suspendă dreptul de a rămâne pe teritoriul național, așa cum este recunoscut la articolul 5 alineatul (1) litera a) din această lege. În asemenea împrejurări, dispoziția națională relevantă este, potrivit acestui stat membru, articolul 80/J alineatul (5) din legea menționată, în măsura în care prevede că zona de tranzit este atribuită solicitantului de azil ca loc de ședere obligatoriu până când devine executorie decizia privind cererea sa care nu mai este supusă căilor de atac (sau ordonanța de transfer în temeiul Regulamentului de la Dublin).

202. Or, având în vedere că propunem Curții să decidă că o asemenea dispoziție constituie o detenție ilegală, în sensul Directivei 2013/33, trebuie să se considere că aceasta nu poate îndeplini cerința de a conferi solicitantului de azil dreptul de a rămâne pe teritoriul național în temeiul articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32.

203. Al doilea aspect al prezentului motiv privește articolul 46 alineatul (6) din Directiva 2013/32, care prevede, cu titlu derogatoriu, că, atunci când decizia de respingere intră în una dintre categoriile enumerate la acest alineat (incluzând printre altele deciziile prin care se declară o cerere ca fiind vădit nefondată, precum și, cu excluderea anumitor excepții, ca fiind nefondată la finalul unei proceduri accelerate sau inadmisibilă[72]), dreptul de a rămâne pe teritoriu nu trebuie neapărat să fie garantat în mod automat de statul membru în cauză, ci că acesta din urmă este cel puțin obligat, în cazul în care decizia în discuție are drept consecință încetarea dreptului solicitantului de a rămâne în acest stat membru, să prevadă că o instanță trebuie să se exprime cu privire la existența unui asemenea drept.

204. Mai întâi, trebuie să se constate că critica formulată de Comisie se limitează la transpunerea acestui articol în ceea ce privește căile de atac formulate împotriva deciziilor de respingere a cererii ca inadmisibilă. Ea pretinde că articolul 53 alineatul (6) din Legea privind dreptul de azil, care reglementează căile de atac formulate împotriva unor asemenea decizii[73], potrivit căruia, „[î]n procedura de contencios administrativ, depunerea unei cereri nu are ca efect suspendarea executării deciziei, cu excepția deciziilor în materie de azil adoptate în temeiul articolului 51 alineatul (2) litera e) și alineatul (7) litera h)”, nu transpune corect rezultatul urmărit la articolul 46 alineatul (6) din Directiva 2013/32. Or, nu este necesar, în opinia noastră, să se analizeze această problemă din moment ce Ungaria nu ridică nicio obiecție cu privire la faptul că dispoziția națională menționată, considerată separat, nu asigură nici efectul suspensiv automat al acestor căi de atac, nici faptul că este adoptată o decizie privind efectul suspensiv de către o instanță.

71 Sublinierea noastră.

72 Articolul 46 alineatul (6) literele (a) și (b) din Directiva 2013/32.

73 Ungaria a confirmat în ședință că acest articol acoperă căile de atac formulate împotriva acestor decizii, atrăgând atenția asupra alineatului (2) al aceluiași articol, potrivit căruia „[o] decizie de respingere care este *motivată de inadmisibilitatea cererii*, sau care a fost adoptată în cadrul unei proceduri accelerate, poate fi atacată în cadrul unei proceduri de contencios administrativ” (sublinierea noastră).

205. Considerăm că ceea ce merită o atenție deosebită este, în schimb, argumentul Ungariei potrivit căruia rezultatul menționat este atins efectiv, în ordinea juridică internă, ca urmare a existenței articolului 50 din Codul de procedură de contencios administrativ. Această dispoziție permite, potrivit acestui stat membru, să se solicite instanței sesizate cu acțiunea principală o protecție jurisdicțională imediată, care poate lua printre altele forma acordării unui efect suspensiv[74], ceea ce Comisia nu contestă. În schimb, aceasta din urmă arată că ea nu consideră articolul 50 menționat ca fiind o transpunere suficient de clară și de precisă a articolului 46 alineatul (6) din Directiva 2013/32.

206. Nu putem fi de acord cu un asemenea argument.

207. În susținerea poziției sale, Comisia se limitează la a sublinia că Legea privind dreptul de azil nu precizează clar dacă normele generale de procedură administrativă s-ar aplica procedurilor jurisdicționale care intră în domeniul de aplicare al unei asemenea legi. Or, considerăm că această observație nu ne poate conduce, în sine, la a considera că situația juridică care rezultă din dreptul național în discuție este lipsită de o claritate și de o precizie suficiente pentru a permite solicitanților de azil să își cunoască pe deplin drepturile și să le invoce în fața unei instanțe, pentru trei motive esențiale. În primul rând, articolul 53 alineatul (6) din Legea privind dreptul de azil nu exclude, în mod expres, aplicarea articolului 50 din Codul de procedură de contencios administrativ și nici nu conține vreun element incompatibil cu o asemenea aplicare. În al doilea rând, o corelare între *lex generalis* (Codul de procedură de contencios administrativ) și *lex specialis* (Legea privind dreptul de azil)[75], potrivit căreia prima se poate aplica acelorași cazuri acoperite de a doua pentru a elimina lacunele din aceasta, nu este cu siguranță neobișnuită. În al treilea rând, Comisia nu furnizează niciun element, precum un curent jurisprudențial național, care să permită să se pună la îndoială faptul că instanțele administrative maghiare dispun efectiv de posibilitatea de a acorda suspendarea executării deciziei prin care se declară inadmisibilă cererea de azil și de a recunoaște astfel solicitantului în cauză dreptul de a rămâne pe teritoriul național.

208. În plus, nu credem că o interpretare diferită de cea propusă ar respecta echilibrul pe care Curtea a dorit să îl realizeze prin intermediul jurisprudenței citate la punctele 191 și 192 din prezentele concluzii.

209. Al treilea aspect al prezentului motiv vizează excepțiile de la derogarea prevăzută la articolul 46 alineatul (6) din Directiva 2013/32. Din cuprinsul literei (a) a aceluiași alineat se deduce că, atunci când decizia de respingere este întemeiată pe împrejurările menționate la articolul 31 alineatul (8) litera (h) din Directiva 2013/32, norma generală consacrată la articolul 46 alineatul (5) din această directivă redevine aplicabilă astfel încât dreptul de a rămâne pe teritoriu trebuie acordat în mod automat. De asemenea, se deduce că acest drept trebuie acordat în mod automat în cazul în care cererea este declarată inadmisibilă în temeiul articolului 33 alineatul (2) literele (c) și (e) ca urmare a faptului că articolul 46 alineatul (6) litera (b) nu vizează decât cazurile în care cererea este declarată inadmisibilă în temeiul articolului 33 alineatul (2) literele (a), (b) și (d).

210. Trebuie amintit că, prin intermediul acestui aspect, Comisia nu contestă că excepțiile care se deduc din cuprinsul literelor (a) și (b) ale alineatului (2) menționat au fost transpuse, în măsura în care articolul 53 alineatul (6) din Legea privind dreptul de azil face trimitere tocmai la acestea atunci când prevede că introducerea unei căi de atac nu are efect suspensiv, „cu excepția deciziilor în materie de azil adoptate în temeiul articolului 51 alineatul (2) litera e) și alineatul (7) litera h)”. Ea apreciază însă din nou că transpunerea este lipsită de claritate în măsura în care această dispoziție națională nu prevede în mod expres că excepția de la lipsa unui efect suspensiv este efectul suspensiv automat.

74 Alineatul (4) al acestui articol precizează că motivele care justifică necesitatea unei protecții jurisdicționale imediate trebuie să fie indicate în mod detaliat în cerere, documentele justificative trebuie să fie atașate, iar faptele care stau la baza cererii trebuie să fie dovedite.

75 Ungaria a confirmat în ședință că relația dintre aceste două acte juridice trebuie înțeleasă în acest mod.

211. Or, având în vedere modul în care Comisia și-a dezvoltat argumentația în cadrul acestui aspect, este suficient să se constate, în această privință, că o simplă *interpretare a contrario* a dispoziției menționate arată în mod clar că legiuitorul maghiar a dorit să acorde căilor de atac formulate împotriva deciziilor întemeiate pe împrejurările menționate la articolul 51 alineatul (2) litera e) și alineatul (7) litera h) din Legea privind dreptul de azil un efect suspensiv automat.

212. Ținând seama de cele ce precedă, propunem Curții să admită primul aspect al celui de al cincilea motiv și să respingă al doilea și al treilea aspect.

IV. Cheltuielile de judecată

213. Conform articolului 138 alineatul (3) prima teză din Regulamentul de procedură al Curții, părțile suportă în principiu propriile cheltuieli în cazul în care cad în pretenții cu privire la unul sau la mai multe capete de cerere, după cum este cazul în speță. Totuși, potrivit celei de a doua teze a acestei dispoziții, în cazul în care împrejurările cauzei justifică acest lucru, Curtea poate decide ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, o parte să suporte și o fracțiune din cheltuielile de judecată efectuate de cealaltă parte.

214. În cadrul soluției propuse, Comisia Europeană are în mare parte câștig de cauză, în timp ce argumentele prezentate de Ungaria sunt pertinente doar cu privire la o mică parte a obiectului litigiului, și anume cu privire la al doilea și la al treilea aspect ale celui de al cincilea motiv. Prin urmare, este justificat în speță ca Ungaria să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și patru cincimi din cheltuielile de judecată efectuate de Comisie, în timp ce Comisia va suporta o cincime din propriile cheltuieli de judecată.

V. Concluzie

215. În consecință, pentru motivele expuse în prezentele concluzii, propunem Curții să statueze după cum urmează:

1) Întrucât a stabilit că orice cerere de azil trebuie depusă la autoritatea competentă în materie de azil personal și numai în zonele de tranzit, în care accesul este permis doar unui număr redus de persoane, Ungaria nu și-a îndeplinit obligația care îi revine în temeiul articolelor 3 și 6 din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale.

2) Întrucât a pus în aplicare o procedură de examinare a cererilor de azil la frontieră lipsită de garanțiile prevăzute la articolul 43 din Directiva 2013/32, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei dispoziții.

3) Întrucât a aplicat tuturor solicitanților de azil, cu excepția copiilor cu vârsta sub 14 ani, o procedură de examinare a cererii lor care are drept consecință plasarea lor în detenție în zonele de tranzit pe întreaga durată a acesteia, fără să poată beneficia de garanțiile prevăzute la articolele 8, 9 și 11 din Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestor dispoziții.

4) Întrucât a returnat de cealaltă parte a gardului frontierei resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul național fără să respecte garanțiile prevăzute la articolul 5, la articolul 6 alineatul (1), la articolul 12 alineatul (1) și la articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele

și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestor dispoziții.

5) Întrucât a transpus în mod incorect în ordinea juridică internă articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei dispoziții.

6) Respinge în rest acțiunea.

7) Ungaria suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și patru cincimi din cheltuielile de judecată efectuate de Comisia Europeană. Comisia Europeană suportă o cincime din propriile cheltuieli de judecată.