Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

17 decembrie 2020*

Cuprins

Cadrul juridic 4

Dreptul Uniunii 4

Directiva 2008/115 4

Directiva 2013/32 6

Directiva 2013/33 11

Dreptul maghiar 14

Legea privind dreptul de azil 14

Legea privind frontierele statului 21

Codul de procedură a contenciosului administrativ 22

Decretul guvernamental 301/2007 22

Procedura precontencioasă 23

Cu privire la acțiune 24

Observații introductive 24

Cu privire la primul motiv, referitor la accesul la procedura de protecție internațională 24

Argumentația părților 24

Aprecierea Curții 26

Cu privire la al doilea și la al treilea motiv, referitoare la detenția solicitanților de protecție internațională 31

Argumentația părților 31

* Limba de procedură: maghiara.

– Cu privire la al doilea motiv 31

– Cu privire la al treilea motiv 33

Aprecierea Curții 34

– Cu privire la existența unei detenții în zonele de tranzit Röszke și Tompa 34

– Cu privire la compatibilitatea detenției în zonele de tranzit Röszke și Tompa cu cerințele prevăzute de Directivele 2013/32 și 2013/33 36

– Cu privire la articolul 72 TFUE 41

Cu privire la al patrulea motiv, referitor la îndepărtarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală 43

Argumentația părților 43

Aprecierea Curții 45

Cu privire la al cincilea motiv, referitor la dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză 48

Argumentația părților 48

Aprecierea Curții 50

– Cu privire la primul aspect al celui de al cincilea motiv, referitor la articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 50

– Cu privire la al doilea aspect al celui de al cincilea motiv, referitor la articolul 46 alineatul (6) din Directiva 2013/32 53

– Cu privire la al treilea aspect al celui de al cincilea motiv, referitor la articolul 46 alineatul (6) literele (a) și (b) din Directiva 2013/32 54

Cu privire la cheltuielile de judecată 55

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Politici privind controlul la frontiere, dreptul de azil și imigrarea – Directivele 2008/115/CE, 2013/32/UE și 2013/33/UE – Procedura de acordare a protecției internaționale – Acces efectiv – Procedura la frontieră – Garanții procedurale – Plasare obligatorie în zone de tranzit – Detenție – Returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală – Căi de atac împotriva deciziilor administrative de respingere a cererii de protecție internațională – Dreptul de a rămâne pe teritoriu”

În cauza C-808/18,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 21 decembrie 2018,

Comisia Europeană, reprezentată de M. Condou-Durande, A. Tokár și J. Tomkin, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Ungariei, reprezentată de M. Z. Fehér și M. M. Tátrai, în calitate de agenți,

pârâtă,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, domnii J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič și N. Wahl, președinți de cameră, domnii E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin și F. Biltgen, doamna K. Jürimäe, și domnii C. Lycourgos (raportor), P. G. Xuereb și I. Jarukaitis, judecători,

avocat general: domnul P. Pikamäe,

grefier: doamna R. Șereș, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 10 februarie 2020,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 25 iunie 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 3 și 6, al articolului 24 alineatul (3), al articolului 43 și al articolului 46 alineatele (5) 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 (JO 2013, L 180, p. 60), al articolului 2 litera (h) și al articolelor 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 (JO 2013, L 180, p. 96), precum și al articolului 5, al articolului 6 alineatul (1), al articolului 12 alineatul (1) și al articolului 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 (JO 2008, L 348, p. 98, rectificare în JO 2018, L 256, p. 120) coroborate cu articolele 6, 18 și 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”):

– prin prevederea condiției ca cererea de azil să fie depusă personal la autoritatea competentă și numai în zonele de tranzit, în care aceasta permite accesul doar unui număr redus de persoane;

– prin aplicarea cu titlu de regulă generală a unei proceduri speciale în cursul căreia nu sunt asigurate garanțiile prevăzute de Directiva 2013/32;

– prin dispunerea aplicării obligatorii față de toți solicitanții de azil, cu excepția minorilor neînsoțiți cu vârsta sub 14 ani, a unei proceduri care are drept consecință detenția acestora în zonele 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 prevăzute de Directiva 2013/33;

– prin întoarcerea de cealaltă parte a gardului frontierei a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul maghiar fără a respecta 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;

– prin netranspunerea în dreptul național a articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 și prin adoptarea unor dispoziții care derogă de la regula generală a efectului suspensiv automat al căilor de atac formulate de solicitanții de protecție internațională care nu intră sub incidența articolului 46 alineatul (6) din această directivă.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2008/115

2 Articolul 2 din Directiva 2008/115 prevede:

„(1) Prezenta directivă se aplică resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru.

(2) 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 [Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5)], 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;

[…]”

3 Potrivit articolului 3 din această directivă:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

2. «ședere ilegală» înseamnă prezența pe teritoriul unui stat membru a unui resortisant al unei țări terțe, care nu îndeplinește sau nu mai îndeplinește condițiile de intrare, astfel cum sunt stabilite la articolul 5 din Codul Frontierelor Schengen, sau alte condiții de intrare, ședere sau reședință în acel stat membru;

[…]”

4 Articolul 5 din directiva menționată prevede:

„La punerea în aplicare a prezentei directive, statele membre acordă atenția cuvenită:

(a) intereselor superioare ale copilului;

(b) vieții de familie;

(c) stării de sănătate a resortisantului în cauză al unei țări terțe

și respectă principiul nereturnării.”

5 Articolul 6 alineatele (1) și (2) din aceeași directivă prevede:

„(1) 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).

(2) Resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru și care posedă un permis de ședere valid sau o altă autorizație care conferă un drept de ședere, eliberate de un alt stat membru, li se cere să se întoarcă imediat pe teritoriul statului membru respectiv. În cazul nerespectării acestei cerințe de către resortisantul unei țări terțe sau în cazul în care plecarea imediată a resortisantului unei țări terțe este necesară din motive de ordine publică sau de securitate națională, se aplică alineatul (1).”

6 Articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2008/115 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.

Informațiile referitoare la motivele de fapt pot fi limitate în cazurile în care legislația națională permite limitarea dreptului la informare, în special pentru protejarea securității naționale, apărării, siguranței publice și pentru prevenirea, investigarea, detectarea și urmărirea penală a infracțiunilor.”

7 Potrivit articolului 13 alineatul (1) din această directivă:

„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.”

8 În temeiul articolului 18 din directiva menționată:

„(1) În situațiile în care trebuie returnați un număr excepțional de mare de resortisanți ai țărilor terțe, caz care reprezintă o sarcină neprevăzută și dificilă pentru capacitatea de primire a centrelor de cazare a unui stat membru sau pentru personalul său administrativ sau judiciar, respectivul stat membru poate, atât timp cât situația excepțională durează, să decidă să permită termene mai lungi de control judiciar decât cele prevăzute în temeiul articolului 15 alineatul (2) al treilea paragraf și să adopte măsuri de urgență cu privire la condițiile de luare în custodie publică care derogă de la cele prevăzute la articolele 16 alineatul (1) și 17 alineatul (2).

(2) În situația în care se recurge la astfel de măsuri excepționale, statul membru în cauză informează Comisia. De asemenea, statul respectiv informează Comisia de îndată ce motivele care au dus la punerea în aplicare a măsurilor excepționale încetează să existe.

(3) Nicio 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.”

Directiva 2013/32

9 Considerentul (29) al Directivei 2013/32 are următorul cuprins:

„Este posibil ca anumiți solicitanți să necesite garanții procedurale speciale, din cauza, *inter alia*, a vârstei, a sexului, a orientării sexuale, a identității sexuale, a unui handicap, a unei boli grave, a unor afecțiuni sau tulburări mentale sau ca urmare a torturii, violului sau altor forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală. Statele membre ar trebui să depună eforturi pentru a identifica solicitanții care au nevoie de garanții procedurale speciale înainte de luarea unei decizii în primă instanță. Respectivii solicitanți ar trebui să beneficieze de sprijinul corespunzător, inclusiv de timp suficient, în vederea creării condițiilor necesare pentru a avea un acces efectiv la proceduri și pentru a prezenta elementele necesare pentru motivarea cererii lor de protecție internațională."

10 Articolul 2 din această directivă prevede:

„În sensul prezentei directive:

[…]

(c) «solicitant» înseamnă un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a depus o cerere de protecție internațională cu privire la care nu a fost adoptată încă o decizie finală;

(d) «solicitant care necesită garanții procedurale speciale» înseamnă 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;

(e) «decizie finală» înseamnă o decizie de acordare sau nu a statutului de refugiat sau de protecție subsidiară resortisantului unei țări terțe sau apatridului în temeiul Directivei 2011/95/UE [a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO 2011, L 337, p. 9] și care nu mai este susceptibilă de a fi supusă niciunei căi de atac în cadrul capitolului V din prezenta directivă, indiferent dacă respectiva cale de atac are sau nu ca efect de a permite solicitanților să rămână pe teritoriul statelor membre în cauză până la soluționarea acesteia;

[…]

(p) «a rămâne în statul membru» înseamnă a rămâne pe teritoriul, inclusiv la frontieră sau în zonele de tranzit, al statului membru în care a fost depusă sau este examinată cererea de protecție internațională;

[…]"

11 Articolul 3 alineatul (1) din directiva menționată prevede:

„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."

12 Articolul 6 din aceeași 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 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 cererii.

Statele membre se asigură că respectivele autorități susceptibile să primească cereri de protecție internațională, precum poliția și polițiștii de frontieră, autoritățile competente în materie de imigrație și personalul din locurile de reținere, au informațiile relevante și că personalul acestora beneficiază de nivelul necesar de formare corespunzător sarcinilor și responsabilităților lor, precum și că primesc instrucțiuni pentru a informa solicitanții cu privire la locul și modalitatea de depunere a cererilor de protecție internațională.

(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.

(4) În pofida alineatului (3), se consideră că s-a depus o cerere de protecție internațională din momentul în care un formular trimis de solicitant sau, în situația în care se prevede astfel în legislația internă, un raport oficial a parvenit autorităților competente ale statului membru vizat.

(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.”

13 Potrivit articolului 7 din Directiva 2013/32:

„(1) Statele membre iau măsuri pentru ca fiecare persoană majoră având capacitate juridică să aibă dreptul de a depune o cerere de protecție internațională în nume propriu.

[…]

(3) Statele membre se asigură că un minor are dreptul să depună o cerere de protecție internațională fie în nume propriu, în cazul în care are capacitatea juridică de a acționa în cadrul procedurilor conform legislației statului membru în cauză, fie prin intermediul părinților săi, al altor persoane majore care sunt membri ai familiei sale sau al altei persoane majore care este responsabilă pentru el, în temeiul legii sau al practicilor naționale din statul membru în cauză, fie prin intermediul unui reprezentant.”

14 Articolul 8 alineatul (1) din această directivă prevede:

„În situația în care există indicații cu privire la faptul că resortisanți ai țărilor terțe sau apatrizi ținuți în locuri de reținere sau care se află la puncte de trecere a frontierei, inclusiv în zonele de tranzit, la frontierele externe, ar dori să introducă o cerere de protecție internațională, statele membre le furnizează informații cu privire la posibilitatea de a face acest lucru. În respectivele locuri de reținere

și puncte de trecere a frontierei, statele membre fac aranjamente pentru asigurarea de interpretare în măsura în care este necesar pentru facilitarea accesului la procedura de azil referitoare la protecția internațională.”

15 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).”

16 Potrivit articolului 26 din aceeași directivă:

„(1) 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].

(2) În cazul în care un solicitant de protecție internațională este reținut, statele membre se asigură că există posibilitatea unui control judiciar rapid, în conformitate cu Directiva [2013/33].”

17 Conform articolului 28 alineatul (1) din Directiva 2013/32:

„În cazul în care există motive serioase să se considere că un solicitant și-a retras implicit cererea sau că a renunțat implicit la aceasta, statele membre iau măsuri pentru ca autoritatea decizională să adopte o decizie fie în sensul încetării examinării, fie, cu condiția ca autoritatea decizională să considere cererea nefondată pe baza unei examinări corespunzătoare a fondului acesteia în conformitate cu articolul 4 din Directiva [2011/95], al respingerii cererii.”

18 Potrivit articolului 31 alineatul (8) din această directivă:

„Statele membre pot prevedea accelerarea unei proceduri de examinare în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II și/sau efectuarea acesteia la frontieră sau în zonele de tranzit, în conformitate cu articolul 43, în cazul în care:

(a) solicitantul, la depunerea cererii și prezentarea faptelor, a invocat doar aspecte care nu sunt relevante pentru a se examina dacă îndeplinește sau nu condițiile necesare pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei [2011/95]; sau

(b) deoarece solicitantul provine dintr-o țară de origine sigură în sensul prezentei directive; sau

(c) solicitantul a indus în eroare autoritățile în ceea ce privește identitatea și/sau cetățenia sa și/sau autenticitatea documentelor sale, prezentând informații sau documente false ori ascunzând informații și documente relevante care ar fi putut avea o influență nefavorabilă asupra deciziei, sau

(d) există probabilitatea ca solicitantul să fi distrus sau îndepărtat, cu rea-credință, acte de identitate sau documente de călătorie care ar fi contribuit la stabilirea identității sau a cetățeniei sale; sau

(e) solicitantul a făcut declarații în mod clar incoerente și contradictorii, în mod clar false sau în mod evident puțin plauzibile care contrazic informații suficient de bine verificate privind țara de origine, făcând, astfel, în mod clar neconvingătoare cererea sa în ceea ce privește îndeplinirea condițiilor pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei [2011/95]; sau

(f) solicitantul a introdus o cerere ulterioară de protecție internațională care nu este inadmisibilă în conformitate cu articolul 40 alineatul (5); sau

(g) solicitantul depune o cerere numai pentru a întârzia sau a împiedica punerea în executare a unei decizii anterioare sau iminente care ar duce la expulzarea sa; sau

(h) solicitantul a intrat pe teritoriul statului membru în mod ilegal sau și-a prelungit ilegal șederea și, fără un motiv valabil, fie nu s-a prezentat la autorități, fie nu și-a depus cererea de protecție internațională cât mai curând posibil, având în vedere circumstanțele intrării sale pe teritoriu, sau

(i) solicitantul refuză să respecte obligația de a i se lua amprentele […], sau

(j) solicitantul poate fi considerat, din motive întemeiate, un pericol pentru securitatea națională sau ordinea publică a statului membru ori solicitantul a fost expulzat forțat din motive grave de securitate publică și ordine publică în conformitate cu legislația internă."

19 Articolul 33 alineatul (2) din directiva menționată prevede:

„Statele membre pot considera o cerere de protecție internațională ca inadmisibilă numai în cazul în care:

(a) un alt stat membru a acordat protecție internațională;

(b) o țară care nu este stat membru este considerată ca prima țară de azil a solicitantului, în temeiul articolului 35;

(c) o țară care nu este stat membru este considerată ca țară terță sigură pentru solicitant, în temeiul articolului 38;

(d) cererea este o cerere ulterioară, în cazul în care nu au apărut sau nu au fost prezentate de către solicitant elemente sau date noi referitoare la examinarea menită să stabilească dacă solicitantul îndeplinește condițiile pentru a fi beneficiar de protecție internațională în temeiul Directivei [2011/95];

(e) o persoană aflată în întreținerea solicitantului depune o cerere, după ce, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2), și-a dat consimțământul astfel încât cazul său să fie tratat în cadrul unei cereri făcute în numele său și nu există elemente de fapt referitoare la situația persoanei aflate în întreținere care să justifice o cerere separată."

20 Conform articolului 39 alineatul (1) din aceeași directivă:

„Statele membre pot prevedea ca nicio examinare sau nicio examinare completă a cererii de protecție internațională și a siguranței solicitantului în situația sa personală, în conformitate cu capitolul II, să nu aibă loc în cazurile în care o autoritate competentă a stabilit, pe baza elementelor de fapt, că solicitantul încearcă să intre sau a intrat ilegal pe teritoriul său venind dintr-o țară terță sigură în conformitate cu alineatul (2)."

21 Potrivit articolului 41 alineatul (1) din Directiva 2013/32:

„Statele membre pot face o excepție de la dreptul de a rămâne pe teritoriu în situația în care o persoană:

(a) a depus o primă cerere ulterioară care nu mai este examinată în temeiul articolului 40 alineatul (5), numai pentru a întârzia sau a împiedica punerea în executare a unei decizii care ar duce la expulzarea sa iminentă din respectivul stat membru; sau

(b) depune o a doua cerere ulterioară în același stat membru, după adoptarea unei decizii finale care a considerat prima cerere ulterioară inadmisibilă în temeiul articolului 40 alineatul (5) sau după adoptarea unei decizii finale care a respins respectiva cerere ca nefondată.

Statele membre pot face o astfel de excepție numai în situația în care autoritatea decizională consideră că decizia de returnare nu va conduce la returnarea directă sau indirectă prin încălcarea obligațiilor la nivel internațional și la nivelul Uniunii ale statului membru respectiv.”

22 Articolul 43 din această directivă, 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.”

23 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).

[…]”

Directiva 2013/33

24 În considerentul (17) al Directivei 2013/33 se menționează:

„Motivele pentru detenție prevăzute în prezenta directivă nu aduc atingere altor motive de detenție, inclusiv motivelor de detenție din cadrul procedurilor penale, care sunt aplicabile în temeiul dreptului intern și care nu sunt legate de cererea pentru protecție internațională a unui resortisant al unei țări terțe sau a unui apatrid.”

25 Articolul 2 din această directivă prevede:

„În sensul prezentei directive:

[…]

(b) «solicitant» înseamnă un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a făcut o cerere de protecție internațională, cu privire la care nu s-a pronunțat încă o hotărâre definitivă;

[…]

(h) «detenție» înseamnă orice măsură de izolare a unui solicitant de către un stat membru într-un loc determinat, în care solicitantul este lipsit de libertatea de circulație;

[…]”

26 Articolul 3 alineatul (1) din directiva menționată prevede:

„Prezenta directivă se aplică tuturor resortisanților țărilor terțe și apatrizilor care depun o cerere de protecție internațională pe teritoriul unui stat membru, inclusiv la frontiera, în apele teritoriale sau în zonele de tranzit ale unui stat membru, cât timp aceștia sunt autorizați să rămână pe teritoriul respectiv în calitate de solicitanți, precum și membrilor familiilor acestora, în cazul în care sunt incluși în cererea de protecție internațională respectivă, în conformitate cu dreptul intern.”

27 Articolul 7 din aceeași directivă prevede:

„(1) Solicitanții pot circula liber pe teritoriul statului membru gazdă sau în interiorul unei zone care le-a fost stabilită de acest stat membru. Zona stabilită nu aduce atingere sferei inalienabile a vieții private și oferă suficientă libertate de acțiune pentru a garanta accesul la toate avantajele prevăzute de prezenta directivă.

(2) Statele membre pot stabili locul reședinței solicitantului, din motive de interes public sau de ordin[e] public[ă] sau, după caz, în vederea examinării rapide și a monitorizării eficiente a cererii de protecție internațională a acestuia.

(3) Statele membre pot prevedea că, pentru a beneficia de condițiile materiale ale primirii, solicitanții trebuie să-și aibă efectiv reședința într-un loc determinat, stabilit de statele membre. Deciziile respective, care pot fi cu caracter general, sunt adoptate de la caz la caz și se întemeiază pe dreptul intern.

[…]”

28 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 [(JO 2013, L 180, p. 31)].

Motivele de detenție se prevăd în dreptul intern.

(4) Statele membre se asigură că normele referitoare la alternativele la măsura detenției, precum prezentarea cu regularitate în fața autorităților, depunerea unei garanții financiare sau obligația de a rămâne într-un loc determinat, sunt prevăzute în dreptul intern."

29 Potrivit articolului 9 alineatul (2) din această directivă:

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

30 Conform articolului 10 alineatul (1) din directiva menționată:

„Detenția solicitanților se efectuează, de regulă, în centre specializate de detenție. În situația în care un stat membru nu poate furniza cazare într-un centru specializat de detenție și este obligat să recurgă la cazarea în cadrul unui penitenciar, solicitantul aflat în detenție este separat de deținuții obișnuiți și se aplică condițiile de detenție prevăzute în prezenta directivă.

[…]"

31 Articolul 11 din aceeași directivă prevede:

„(1) Sănătatea, inclusiv sănătatea mintală, a solicitanților aflați în detenție care sunt persoane vulnerabile constituie o preocupare principală a autorităților naționale.

În cazul în care persoane vulnerabile sunt plasate în detenție, statele membre asigură că acestea sunt monitorizate în mod regulat și beneficiază de sprijinul corespunzător, ținând seama de situația lor individuală, inclusiv de starea lor de sănătate.

(2) 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.

Interesul superior al minorului, astfel cum este prevăzut la articolul 23 alineatul (2), prevalează.

În cazul în care minorii sunt plasați în detenție, aceștia au posibilitatea de a participa la activități de agrement, inclusiv la joacă și la activități recreative adaptate vârstei lor.

(3) Minorii neînsoțiți sunt plasați în detenție numai în situații excepționale. Se depun toate eforturile pentru a-i elibera cât mai rapid posibil pe minorii neînsoțiți aflați în detenție.

Minorii neînsoțiți nu sunt niciodată plasați în detenție în penitenciar.

În măsura posibilului, minorilor neînsoțiți li se oferă cazare în instituții dotate cu personal și cu facilități care țin seama de nevoile unor persoane de vârsta lor.

În cazul detenției minorilor neînsoțiți, statele membre asigură că acestora li se oferă cazare separată de adulți.

[…]"

32 Potrivit articolului 18 alineatul (9) din Directiva 2013/33:

„În cazuri justificate în mod corespunzător, în ceea ce privește condițiile materiale de primire, statele membre pot stabili, cu titlu excepțional, și alte forme decât cele prevăzute în prezentul articol, pentru o perioadă rezonabilă, cât mai scurtă posibil, atunci când:

(a) este necesară o evaluare a nevoilor speciale ale solicitantului, în conformitate cu articolul 22;

(b) capacitățile de cazare disponibile în mod obișnuit sunt temporar epuizate.

Astfel de condiții diferite satisfac, în oricare dintre cazuri, nevoile de bază."

33 Conform articolului 21 din această directivă:

„În dreptul intern care transpune prezenta directivă, statele membre țin seama de situația specială a persoanelor vulnerabile, precum minorii, minorii neînsoțiți, persoanele cu handicap, persoanele în vârstă, femeile însărcinate, părinții singuri cu copii minori, victimele traficului de persoane, persoanele care suferă de afecțiuni grave, persoanele cu afecțiuni mintale și persoanele care au fost supuse torturilor, violurilor sau altor forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală, cum ar fi victimele mutilării genitale a femeilor."

34 Articolul 22 alineatul (1) al treilea paragraf din directiva menționată prevede:

„Statele membre se asigură că sprijinul acordat solicitanților cu nevoi speciale de primire în conformitate cu prezenta directivă ia în considerare nevoile speciale de primire ale acestora pe toată durata procedurii de azil și monitorizează corespunzător situația acestora."

Dreptul maghiar

Legea privind dreptul de azil

35 Articolul 4 alineatul (3) din menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Legea nr. LXXX din 2007 privind dreptul de azil) (*Magyar Közlöny* 2007/83, denumită în continuare „Legea privind dreptul de azil") prevede:

„În ceea ce privește persoanele care necesită un tratament special, trebuie să se aplice dispozițiile prezentei legi, ținându-se seama de nevoile specifice ce rezultă din situația lor."

36 Articolul 5 alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil prevede:

„Solicitantul de azil are dreptul:

a) în conformitate cu condițiile prevăzute de prezenta lege, să locuiască pe teritoriul maghiar și, în conformitate cu reglementarea specifică, să obțină un permis de ședere pe teritoriul maghiar;

b) în conformitate cu condițiile prevăzute de prezenta lege și cu reglementarea specifică, să primească prestații, asistență și cazare;

c) să aibă un loc de muncă în locul în care se află centrul de primire sau într-un loc de desfășurare a activității determinat de angajatorul public în termen de nouă luni de la depunerea cererii de azil sau, după expirarea acestui termen, în conformitate cu normele generale aplicabile resortisanților străini."

37 Articolul 29 din această lege prevede:

„Trebuie să se asigure condițiile de primire cu luarea în considerare a nevoilor specifice ale persoanelor care necesită un tratament special.”

38 Potrivit articolului 30 alineatul (3) din legea menționată:

„La adoptarea unei decizii prin care se restrânge sau se retrage beneficiul condițiilor materiale de primire

a) autoritatea competentă în materie de azil trebuie să ia în considerare situația individuală a solicitantului de azil, ținând seama în special de persoanele care necesită un tratament special, și

b) restrângerea sau retragerea trebuie să fie proporționale cu încălcarea săvârșită.”

39 Articolul 31/A din aceeași lege prevede:

„(1) Autoritatea competentă în materie de azil poate, în vederea desfășurării procedurii în materie de azil sau a asigurării unui transfer în temeiul Regulamentului [nr. 604/2013] – ținând seama în același timp de limitele prevăzute la articolul 31/B – să îi plaseze în detenție pe solicitanții de azil al căror permis de ședere se întemeiază exclusiv pe depunerea unei cereri

a) în cazul în care aceasta permite stabilirea identității sau a cetățeniei persoanei interesate atunci când este incertă,

b) în cazul în care când persoana interesată face obiectul unei proceduri de returnare și există elemente obiective – precum faptul că aceasta a avut deja posibilitatea de a avea acces la procedura de protecție internațională – care permit să se demonstreze sau alte motive întemeiate care permit să se presupună că aceasta a depus cererea de protecție internațională cu unicul scop de a întârzia sau de a împiedica executarea deciziei de returnare,

c) pentru a stabili faptele și împrejurările pe care se întemeiază cererea de azil, în cazul în care acestea nu pot fi obținute fără o plasare în detenție, în special în cazul în care există un risc de sustragere a persoanei interesate,

d) în cazul în care este necesar din rațiuni de protejare a securității naționale sau a ordinii publice,

e) în cazul în care cererea a fost depusă în zona internațională a unui aeroport,

f) sau în cazul în care plasarea în detenție este necesară pentru a se asigura procedurile de transfer în temeiul Regulamentului [nr. 604/2013] și există un risc serios de sustragere a persoanei interesate.

[…]

(2) Plasarea în detenție a unui solicitant 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 solicitantul rămâne la dispoziția autorităților.

[…]

(5) Plasarea în detenție a unui solicitant de azil se dispune printr-o decizie care este executorie de la notificarea sa.

[…]”

40 Articolul 31/B din Legea privind dreptul de azil 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.

[…]”

41 Articolul 32/D alineatul (1) din această lege prevede:

„Cererea este o declarație, depusă de o parte, pe baza căreia autoritatea competentă în materie de azil declanșează o procedură administrativă.”

42 Potrivit articolului 35 din legea menționată:

„(1) Procedura de azil începe odată cu depunerea cererii de azil la autoritatea competentă în materie de azil. Solicitantul de azil este supus procedurii de azil

a) de la data la care își depune personal cererea de protecție internațională la autoritatea competentă în materie de azil sau

b) în cazul în care a depus cererea sa de protecție internațională la o altă autoritate, de la data înregistrării cererii respective de către autoritatea competentă în materie de azil

până la notificarea deciziei pronunțate la finalizarea procedurii, atunci când aceasta nu mai poate fi supusă căilor de atac.

[…]”

43 Articolul 51 din aceeași lege prevede:

„(1) În cazul în care condițiile de aplicare a Regulamentului [nr. 604/2013] nu sunt îndeplinite, autoritatea competentă în materie de azil se pronunță cu privire la chestiunea admisibilității cererii și cu privire la aspectul dacă sunt îndeplinite condițiile pentru a se pronunța asupra obiectului cererii în cadrul unei proceduri accelerate.

(2) Cererea este inadmisibilă în cazul în care

[…]

e) există o țară terță care poate fi considerată o țară terță sigură pentru solicitant,

[…]

(7) Se poate statua asupra cererii în cadrul unei proceduri accelerate în cazul în care solicitantul

[…]

h) a intrat ilegal pe teritoriul maghiar sau și-a prelungit ilegal șederea și nu a depus o cerere de azil într-un termen rezonabil, deși a avut posibilitatea de a o introduce anterior, și nu a putut furniza niciun motiv valabil pentru a justifica această întârziere;

[…]”

44 Potrivit articolului 53 din Legea privind dreptul de azil:

„(1) Autoritatea competentă în materie de azil respinge cererea prin ordonanță în cazul în care constată îndeplinirea uneia dintre condițiile prevăzute la articolul 51 alineatul (2).

(2) O decizie de respingere care este motivată de inadmisibilitatea cererii sau care a fost pronunțată în cadrul unei proceduri accelerate poate fi contestată în cadrul unei proceduri de contencios administrativ.

[…]

(6) În cadrul procedurii de contencios administrativ, depunerea unei cereri introductive 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).”

45 La 15 septembrie 2015 a intrat în vigoare 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 masive) (*Magyar Közlöny* 2015/124, denumită în continuare „Legea privind gestionarea imigrării masive”). Legea privind gestionarea imigrării masive, care a modificat în special Legea privind dreptul de azil, introduce noțiunile de „situație de criză generată de o imigrare masivă” și de „procedură la frontieră”. Ea prevede, în plus, crearea unor zone de tranzit în interiorul cărora sunt aplicate procedurile de azil.

46 În temeiul Legii privind gestionarea imigrării masive, într-o „situație de criză generată de o imigrare masivă”, cererile depuse în zonele de tranzit sunt examinate în conformitate cu normele procedurii la frontieră.

47 În această privință, articolul 71/A din Legea privind dreptul de azil, care a fost introdus prin Legea privind gestionarea imigrării masive, prevede:

„(1) Dacă resortisantul străin își formulează cererea într-o zonă de tranzit:

a) înainte de a fi autorizat să intre pe teritoriul maghiar sau

b) după ce a fost interceptat pe teritoriul maghiar în interiorul unei fâșii de 8 km de la traseul frontierei externe 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) [(JO 2016, L 77, p. 1)] sau de la semnele de demarcație a frontierei și a fost escortat până la poarta instalației care este destinată protejării ordinii la frontieră, astfel cum este prevăzută de az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Legea din 2007 privind frontierele statului);

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

(2) Pe durata procedurii la frontieră solicitanții de azil nu beneficiază de drepturile prevăzute la articolul 5 alineatul (1) literele a) și c).

(3) Autoritatea competentă în materie de azil statuează cu prioritate cu privire la admisibilitatea cererii de azil, cel târziu într-un termen de opt zile de la introducerea cererii. Aceasta notifică fără întârziere decizia sa.

(4) În cazul în care au trecut patru săptămâni de la introducerea cererii, poliția pentru străini autorizează intrarea pe teritoriul maghiar, conform legii.

(5) În cazul în care cererea nu este inadmisibilă, poliția pentru străini autorizează intrarea pe teritoriul maghiar, 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.

[…]”

48 Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (Legea nr. XX din 2017 de modificare a unor legi privind consolidarea procedurii aplicate în zona de frontieră supravegheată) (*Magyar Közlöny* 2017/39, denumită în continuare „Legea nr. XX din 2017”) a extins cazurile în care guvernul poate să declare o „situație de criză generată de o imigrare masivă”, în sensul Legii privind dreptul de azil, și a modificat dispozițiile care permit derogarea de la dispozițiile generale ale acestei legi într-o asemenea situație.

49 De la intrarea în vigoare a Legii nr. XX din 2017, articolul 80/A din Legea privind dreptul de azil prevede:

„(1) O situație de criză generată de o imigrare masivă poate fi declarată:

a) în cazul în care numărul solicitanților de azil care sosesc în Ungaria depășește în medie:
   aa) 500 de persoane pe zi timp de o lună;
   ab) 750 de persoane pe zi timp de două săptămâni consecutive sau
   ac) 800 de persoane pe zi timp de o săptămână;

b) în cazul în care numărul de persoane care se află în zonele de tranzit din Ungaria – cu excepția celor în care se acordă asistență resortisanților străini – depășește în medie:
   ba) 1 000 de persoane pe zi timp de o lună;
   bb) 1 500 de persoane pe zi timp de două săptămâni consecutive sau
   bc) 1 600 de persoane pe zi timp de o săptămână;

c) în cazul în care, în afara cazurilor menționate la literele a) și b), survine o împrejurare în raport cu o asemenea situație de migrație care:
   ca) amenință în mod direct securitatea frontierei externe maghiare, astfel cum este definită la articolul 2 alineatul (2) din Codul Frontierelor Schengen;
   cb) amenință în mod direct siguranța publică, ordinea publică sau sănătatea publică în interiorul unei fâșii de teritoriu maghiar de 60 de metri care începe de la traseul frontierei externe maghiare, astfel cum este definită la articolul 2 alineatul (2) din Codul Frontierelor Schengen, ori de la semnele de demarcație a frontierei sau în orice localitate situată pe teritoriul maghiar, în special în cazul în care izbucnesc conflicte sau sunt săvârșite acte de violență într-un centru de primire sau într-un centru de cazare pentru străini care se află în zona astfel delimitată sau în localitatea menționată și în împrejurimile sale.

(2) La inițiativa șefului poliției naționale și a șefului autorității competente în materie de azil și la propunerea ministrului competent, guvernul poate declara prin decret o situație de criză generată de o imigrare masivă. Aceasta poate acoperi ansamblul sau o parte determinată a teritoriului maghiar.

[…]

(4) Decretul guvernamental menționat la alineatul (2) rămâne în vigoare o perioadă maximă de șase luni, cu excepția cazului în care guvernul îi prelungește valabilitatea. Guvernul poate prelungi validitatea decretului menționat la alineatul (2) în cazul în care la momentul prelungirii sunt îndeplinite condițiile aplicabile declarării unei situații de criză generate de o imigrare masivă.

[…]

(6) Într-o situație de criză generată de o imigrare masivă, dispozițiile articolelor 80/B-80/G trebuie aplicate numai pe teritoriul definit în decretul guvernamental menționat la alineatul (2) și numai în măsura necesară pentru a examina cauzele profunde ale unei asemenea situații și pentru a o gestiona.”

50 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.”

51 Articolul 80/I din această lege prevede:

„Nu se aplică următoarele dispoziții:

[…]

b) articolul 35 alineatele (1) și (6);

[…]

i) articolele 71/A și 72.”

52 Potrivit articolului 80/J din legea menționată:

„(1) Cererea de azil trebuie depusă personal la autoritatea competentă 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 data introducerii cererii sale de protecție internațională la autoritatea competentă până la notificarea deciziei adoptate în urma procedurii când aceasta nu mai este supusă căilor de atac.

(3) Poliția îl escortează pe resortisantul străin aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul maghiar, care își declară intenția de a introduce o cerere de azil, până la poarta instalației care este destinată protejării ordinii la frontieră, astfel cum este prevăzută de az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Legea din 2007 privind frontierele statului). Persoana interesată poate depune cererea sa de azil în conformitate cu dispozițiile alineatului (1).

(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 [nr. 604/2013] 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 pe teritoriul maghiar. 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."

53 Potrivit articolului 80/K din aceeași lege:

„(1) O decizie de respingere motivată de inadmisibilitatea cererii sau care a fost adoptată în cadrul unei proceduri accelerate poate fi contestată în termen de trei zile. Autoritatea competentă în materie de azil transmite instanței, în termen de trei zile, cererea împreună cu documentele referitoare la cauză și memoriul în apărare.

(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 contestată în cadrul unei proceduri de contencios administrativ.

[…]

(7) Deciziile adresate solicitanților de azil care au părăsit zona de tranzit le sunt notificate prin aviz. […]

[…]

(10) După notificarea unei decizii care nu mai poate fi supusă căilor de atac, solicitantul de azil părăsește zona de tranzit.

(11) În cazul în care solicitantul de azil introduce din nou o cerere, chiar dacă a fost pronunțată o decizie definitivă de închidere sau de respingere cu privire la cererea sa precedentă, acesta pierde beneficiul drepturilor prevăzute la articolul 5 alineatul (1) literele a)-c)."

Legea privind frontierele statului

54 Articolul 5 din az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Legea nr. LXXXIX din 2007 privind frontierele statului) (*Magyar Közlöny* 2007/88, denumită în continuare „Legea privind frontierele statului") prevede:

„(1) În conformitate cu prezenta lege, este posibil să se utilizeze, pe teritoriul maghiar, o fâșie de 60 de metri care începe de la traseul frontierei externe, astfel cum este definită la articolul 2 alineatul (2) din Codul Frontierelor Schengen, sau de la semnele de demarcație a frontierei pentru a construi, a stabili sau a utiliza instalații destinate protejării ordinii la frontieră – inclusiv cele menționate la articolul 15/A – și pentru a executa sarcinile privind apărarea și securitatea naționale, gestionarea catastrofelor, supravegherea frontierelor, azilul și poliția pentru străini.

(1a) Poliția poate să îi oprească pe teritoriul maghiar în vederea efectuării unui control pe resortisanții străini aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul maghiar în interiorul unei fâșii de 8 km care începe de la traseul frontierei externe, astfel cum este definită la articolul 2 alineatul (2) din Codul Frontierelor Schengen, sau de la semnele de demarcație a frontierei și să îi escorteze până la poarta instalației celei mai apropiate care este menționată la alineatul (1), cu excepția cazului în care există o bănuială privind săvârșirea unei infracțiuni.

(1b) Într-o situație de criză generată de o imigrare masivă, poliția poate să îi rețină pe teritoriul maghiar pe resortisanții străini aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul maghiar și să îi escorteze până la poarta instalației celei mai apropiate care este menționată la alineatul (1), cu excepția cazului în care există o bănuială privind săvârșirea unei infracțiuni.

[…]"

55 Articolul 15/A din această lege 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 […] și drept loc în care să se desfășoare procedurile în materie de azil și de poliție pentru străini și în care să se amplaseze instalațiile necesare în acest scop.

(2) Solicitantul de protecție internațională 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 protecție internațională care se află în zona de tranzit poate fi autorizată în cazurile prevăzute la alineatul (2) literele a) și b).

(3) În zona de tranzit, organismele publice își îndeplinesc atribuțiile și își exercită competența în conformitate cu dispozițiile legislative care le sunt aplicabile.

(4) Contrar dispozițiilor menționate la alineatul (1), într-o situație de criză generată de o imigrare masivă, o instalație situată într-un alt loc decât cel indicat la articolul 5 alineatul (1) poate fi de asemenea desemnată drept zonă de tranzit.”

Codul de procedură a contenciosului administrativ

56 Articolul 39 alineatul (6) din közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Legea nr. I din 2017 privind Codul de procedură a contenciosului administrativ) (*Magyar Közlöny* 2017/30, denumit în continuare „Codul de procedură a contenciosului administrativ”) prevede:

„Cu excepția unor dispoziții contrare prevăzute de prezenta lege, cererea introductivă nu are ca efect suspendarea intrării în vigoare a actului administrativ.”

57 Articolul 50 din Codul de procedură a contenciosului administrativ prevede:

„(1) Orice persoană al cărei drept sau interes legitim a fost încălcat printr-o acțiune a administrației sau prin menținerea unei situații ce rezultă din această acțiune poate introduce, în orice stadiu al procedurii, o cerere de protecție jurisdicțională imediată la instanța competentă sesizată, pentru a preveni apariția unui risc iminent de prejudiciu, pentru a obține o decizie provizorie referitoare la raportul juridic contestat sau pentru menținerea situației care a dat naștere litigiului.

(2) În cadrul unei cereri de protecție imediată se poate solicita:

a) efectul suspensiv,

[…]”

Decretul guvernamental 301/2007

58 Articolul 33 din menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló, 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet [Decretul guvernamental 301/2007. (XI. 9.) de punere în aplicare a Legii privind dreptul de azil] (*Magyar Közlöny* 2007/151) prevede:

„(1) În cazul în care este justificat având în vedere situația individuală a solicitantului de azil care necesită un tratament special, autoritatea competentă în materie de azil are obligația să garanteze că acesta beneficiază de cazare separată în centrul de primire.

(2) Este necesar – în măsura posibilului – să se garanteze că unitatea familială este menținută și în cazul în care o persoană care necesită un tratament special beneficiază de cazare separată.”

59 Articolul 34 alineatul (1) din acest decret prevede:

„În afara dispozițiilor articolelor 26 și 27, solicitanții de azil care necesită un tratament special – în măsura în care este necesar, având în vedere situația lor individuală și, de asemenea, pe baza unei expertize medicale – au dreptul de acces gratuit la prestații de sănătate justificate ținând seama de starea lor de sănătate, la măsuri de readaptare, la asistență psihologică, inclusiv la îngrijire psihologică clinică, precum și la un tratament psihoterapeutic.”

Procedura precontencioasă

60 La 11 decembrie 2015, Comisia a trimis Ungariei o scrisoare de punere în întârziere prin care reproșa acestui stat membru că a încălcat, printre altele, articolul 46 alineatele (1), (3), (5) și (6) din Directiva 2013/32.

61 Ungaria a răspuns la această scrisoare de punere în întârziere arătând că reglementarea sa era compatibilă cu dreptul Uniunii.

62 La 7 martie 2017, Ungaria a adoptat Legea nr. XX din 2017. Comisia a apreciat că această lege era de natură să dea naștere unor preocupări suplimentare în raport cu cele care fuseseră deja expuse în scrisoarea de punere în întârziere menționată.

63 Prin urmare, la 18 mai 2017, Comisia a trimis Ungariei o scrisoare de punere în întârziere complementară prin care reproșa acestui stat membru că nu și-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, al articolelor 3, 6 și 7, al articolului 24 alineatul (3), al articolului 31 alineatul (8), al articolelor 33, 38 și 43 și al articolului 46 alineatele (1), (3), (5) și (6) din Directiva 2013/32, precum și al articolelor 2, 8, 9 și 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 această directivă și, în sfârșit, al articolelor 6, 18 și 47 din cartă.

64 Printr-o scrisoare din 18 iulie 2017, Ungaria a răspuns la această scrisoare de punere în întârziere complementară, ulterior completându-și răspunsul, la 2 octombrie și la 20 noiembrie 2017. Deși a declarat că reglementarea sa era compatibilă cu dreptul Uniunii, acest stat membru a modificat-o totuși cu privire la anumite aspecte specifice.

65 La 8 decembrie 2017, Comisia a trimis Ungariei un aviz motivat, care i-a fost notificat în aceeași zi, în care a declarat că acest stat membru 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, 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, precum și 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:

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

– prin netranspunerea în dreptul național a articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 și prin adoptarea unor dispoziții care derogă de la regula generală a „efectului suspensiv automat” al căii de atac formulate de solicitanții de protecție internațională în situații care nu intră sub incidența articolului 46 alineatul (6) din această directivă;

– prin întoarcerea de cealaltă parte a gardului frontierei a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul maghiar fără a respecta 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;

– prin prevederea condiției ca cererea de azil să fie depusă personal la autoritatea competentă și numai în zona de tranzit;

– prin dispunerea aplicării obligatorii față de toți solicitanții de azil, cu excepția minorilor neînsoțiți cu vârsta sub 14 ani, a unei proceduri care are drept consecință detenția acestora 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 garanții adecvate;

– prin reducerea de la opt la trei zile a termenului stabilit pentru introducerea unei cereri de control a deciziilor de prim nivel de respingere a unei cereri de azil.

66 La 8 februarie 2018, Ungaria a răspuns la avizul motivat al Comisiei, reafirmând că, în opinia ei, reglementarea sa era conformă cu dreptul Uniunii.

67 La 21 decembrie 2018, întrucât a considerat nesatisfăcătoare observațiile formulate de Ungaria, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Observații introductive

68 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat [Hotărârea din 28 ianuarie 2020, Comisia/Italia (Directiva combaterea întârzierii în efectuarea plăților), C-122/18, EU:C:2020:41, punctul 58 și jurisprudența citată]. În consecință, existența sau inexistența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor trebuie să fie apreciată în lumina stării legislației interne în vigoare la acea dată [a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză], C-543/17, EU:C:2019:573, punctele 23 și 24].

69 În ședință, Ungaria a confirmat că, la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat care i-a fost adresat de Comisie, și anume la 8 februarie 2018, dispozițiile Legii nr. XX din 2017 erau aplicabile pe întreg teritoriul maghiar întrucât, cel puțin până la acea dată, fusese prelungită aplicarea decretului guvernamental prin care s-a declarat pe ansamblul teritoriului său o „situație de criză generată de o imigrare masivă”, în sensul Legii privind dreptul de azil.

70 Rezultă că, în cadrul examinării compatibilității reglementării maghiare cu dispozițiile dreptului Uniunii pe care Comisia le consideră încălcate de Ungaria, Curtea trebuie să ia în considerare modificările care au fost aduse acestei reglementări prin Legea nr. XX din 2017.

Cu privire la primul motiv, referitor la accesul la procedura de protecție internațională

Argumentația părților

71 Comisia consideră că Ungaria a încălcat articolele 3 și 6 din Directiva 2013/32 prin prevederea condiției ca cererea de azil să fie depusă personal și exclusiv în zonele de tranzit Röszke (Ungaria) și Tompa (Ungaria), la care accesul a fost limitat considerabil de autoritățile maghiare.

72 În această privință, în primul rând, Comisia arată că, în cazul în care a fost declarată o situație de criză provocată de o imigrare masivă, articolul 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, introdus prin Legea nr.°XX din 2017, prevede, în principiu, obligația ca toate cererile de azil să fie depuse personal în zonele de tranzit Röszke și Tompa, la frontiera sârbo-maghiară.

73 Comisia susține în plus că autoritățile maghiare permit un număr foarte limitat de intrări zilnice în fiecare dintre aceste zone de tranzit. Astfel, s-ar fi stabilit că, începând de la 23 ianuarie 2018, în fiecare dintre zonele de tranzit menționate poate intra o singură persoană pe zi, situație care ar crea un termen de așteptare de mai multe luni înainte de a putea intra în una din ele pentru a depune în acel loc o cerere de protecție internațională.

74 Admiterea în fiecare dintre zonele de tranzit Röszke și Tompa s-ar efectua pe baza unei liste de așteptare informale, care ar fi transmisă autorităților maghiare de „șefi ai comunității". Întrucât nu există nicio infrastructură pe fâșia de pământ care separă frontiera sârbo-maghiară de aceste zone de tranzit, un număr mic de persoane ar aștepta în fața intrării în aceste zone de tranzit, majoritatea persoanelor locuind în satele sârbești din apropiere.

75 În al doilea rând, Comisia arată că din articolele 3 și 6 din Directiva 2013/32 rezultă că statele membre sunt obligate să se asigure ca 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 respective. Această cerință s-ar aplica indiferent de țara terță de pe teritoriul căreia solicitantul ajunge la frontiera unui stat membru.

76 Or, prin faptul că permite doar persoanelor care se află în zonele de tranzit Röszke și Tompa să depună și să solicite înregistrarea unei cereri de protecție internațională și prin faptul că limitează în mod extrem de restrictiv accesul în aceste zone, Ungaria nu ar oferi persoanelor care se află la frontierele sale posibilitatea de a depune o cerere de protecție internațională și de a solicita înregistrarea acesteia în termenul prevăzut de Directiva 2013/32.

77 Potrivit Comisiei, 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 depunerea cererii într-un loc precis, în care accesul este limitat o lungă perioadă, nu s-ar conforma cerinței prevăzute la acest articol, conform căreia accesul la procedură trebuie asigurat în timp util.

78 Ungaria răspunde, în primul rând, că solicitanții de protecție internațională nu au dreptul să își aleagă țara de azil și că o parte dintre persoanele care se prezintă la frontierele sale nu se refugiază din cauza unor persecuții care îi amenință în mod direct.

79 În plus, ar trebui să se ia considerare nu numai articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2013/32, ci și alineatele (2) și (3) ale acestui articol, din care ar rezulta că legiuitorul Uniunii permite statelor membre să prevadă obligația solicitantului de protecție internațională de a-și depune personal cererea într-un loc desemnat, ceea ce ar implica în mod necesar că poate fi imposibil să introducă, în același timp, un număr foarte mare de cereri.

80 Mai mult, Directiva 2013/32 nu ar determina numărul locurilor în care fiecare stat membru trebuie să asigure posibilitatea de a se depune cereri de azil. Potrivit Ungariei, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, pe teritoriul său existau două zone de tranzit, situate în Röszke și, respectiv, în Tompa, pe itinerarul solicitanților de protecție internațională, în care era posibilă depunerea unor asemenea cereri. În plus, majoritatea persoanelor care intră ilegal în Ungaria ar încerca să treacă frontiera sârbo-maghiară în apropierea acestor zone de tranzit, astfel încât se putea aștepta în mod rezonabil din partea acestor persoane să depună cererea în zonele de tranzit menționate.

81 Dreptul Uniunii nu s-ar opune, așadar, articolului 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, care, de altfel, s-ar aplica numai în cazul declarării unei „situații de criză generate de o imigrare masivă".

82 Ungaria arată, pe de altă parte, că o asemenea situație de criză poate fi declarată în special întrucât este justificată de cerințe naționale în materie de ordine publică și de securitate internă. Or, în speță, în anul 2018 ar fi fost săvârșite în Ungaria mai mult de 17 000 de încălcări legate de imigrația ilegală. Obligația de depunere a unei cereri de protecție internațională în zonele de tranzit ar consolida astfel eficacitatea combaterii traficului de ființe umane și ar îndeplini cerința protecției frontierelor spațiului Schengen.

83 În plus, articolul 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil ar prevedea excepții de la obligația de a se depune cererea de azil în aceste zone de tranzit. Persoanele care locuiesc în mod legal pe teritoriul maghiar ar putea, prin urmare, să depună cererea în orice loc pe acest teritoriu.

84 Pe de altă parte, odată depusă cererea în zona de tranzit respectivă, procedura ar fi inițiată în conformitate cu normele generale. Articolul 32/D din Legea privind dreptul de azil ar garanta astfel că, după depunerea cererii, autoritatea competentă în materie de azil deschide imediat această procedură. În consecință, înregistrarea cererii menționate ar avea loc imediat după ce a fost depusă în zona de tranzit respectivă sau, în orice caz, cel târziu în termen de 24 de ore, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2013/32.

85 Ungaria contestă, în al doilea rând, faptul că a fost restrâns accesul în zonele de tranzit. Pe de altă parte, deși autoritățile maghiare au cunoștință despre practica ce constă în prezentarea solicitanților de azil, care au acces la procedura de azil în Serbia sau care beneficiază de asistență în acest stat terț, în fața acestor zone de tranzit într-o anumită ordine, potrivit unor liste elaborate de ei înșiși, de autoritățile sârbe și de anumite organizații, autoritățile maghiare nu ar avea nicio influență asupra ordinii astfel stabilite, și nu ar participa la elaborarea unor asemenea liste și nici nu le-ar utiliza.

86 În sfârșit, contrar celor susținute de Comisie, lipsa unor rânduri lungi de așteptare în fața intrării în zonele de tranzit Röszke și Tompa s-ar explica 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 terț.

Aprecierea Curții

87 Prin intermediul primului motiv, Comisia reproșează în esență Ungariei că a încălcat articolele 3 și 6 din Directiva 2013/32 prin faptul că nu permite decât unui număr foarte mic de persoane să aibă acces zilnic din Serbia în zonele de tranzit Röszke și Tompa, situate în imediata apropiere a frontierei sârbo-maghiare, în condițiile în care cererile de protecție internațională nu pot fi depuse decât personal și doar în aceste zone de tranzit.

88 În primul rând, trebuie arătat că, *primo*, potrivit articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2013/32, această 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 acestora.

89 *Secundo*, articolul 6 din directiva menționată, intitulat „Accesul la procedură”, prevede la alineatul (1) primul paragraf că, 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 cererii. Articolul 6 alineatul (1) al doilea paragraf din aceeași directivă precizează că, 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 șase zile lucrătoare de la depunerea cererii.

90 Procedând în acest mod, legiuitorul Uniunii a reținut o interpretare largă a autorităților care, fără a fi competente să înregistreze cereri de protecție internațională, pot primi totuși asemenea cereri, în sensul articolului 6 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2013/32. Astfel, o autoritate națională trebuie în principiu să fie considerată ca atare dacă este plauzibil ca o cerere de protecție

internațională să îi fie înaintată de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 iunie 2020, Ministerio Fiscal (Autoritate susceptibilă să primească o cerere de protecție internațională), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punctele 57-59]. În definitiv, articolul 6 alineatul (1) al treilea paragraf din această directivă menționează expres că reprezintă asemenea autorități poliția și polițiștii de frontieră, autoritățile competente în materie de imigrație și personalul din locurile de reținere.

91 *Tertio*, în cazul în care, din cauza numărului ridicat de resortisanți ai țărilor terțe sau de apatrizi care solicită simultan protecție internațională, în practică este foarte dificilă respectarea termenelor stabilite la articolul 6 alineatul (1) din directiva menționată, articolul 6 alineatul (5) din aceeași directivă permite, cu titlu derogatoriu, statelor membre să înregistreze cererile de protecție internațională în termen de zece zile lucrătoare de la depunerea lor.

92 *Quarto*, trebuie să se adauge că, în conformitate cu articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva 2013/32, persoanele care au solicitat protecție internațională trebuie să aibă posibilitatea efectivă de a depune cererea în cel mai scurt timp posibil, cu precizarea că, fără a aduce atingere acestui drept, statele membre pot prevedea obligația ca o asemenea cerere să fie depusă personal și/sau într-un loc desemnat în acest scop.

93 Rezultă din cele ce precedă că statele membre sunt de manieră generală obligate să înregistreze, într-un termen stabilit la articolul 6 din Directiva 2013/32, orice cerere de protecție internațională prezentată de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid la autoritățile naționale care intră în domeniul de aplicare al acestei directive și că acestea trebuie ulterior să se asigure că persoanele în cauză au posibilitatea concretă de a-și introduce cererea în cel mai scurt timp (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 ianuarie 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, punctul 76).

94 În aceste condiții, trebuie să se sublinieze, în al doilea rând, că astfel cum Comisia a confirmat în ședință, primul său motiv nu privește procedura de înregistrare sau de introducere a cererii de protecție internațională ca atare, ci modalitățile potrivit cărora o asemenea cerere trebuie în prealabil să poată fi depusă la autoritățile maghiare.

95 În această privință trebuie să se arate că, *primo*, din articolul 7 din Directiva 2013/32 reiese că statele membre au obligația să garanteze dreptul oricărui resortisant al unei țări terțe sau al oricărui apatrid de depune în nume propriu sau prin intermediul unui terț o cerere de protecție internațională.

96 Acest articol 7, coroborat cu articolul 3 alineatul (1) din aceeași directivă, conferă, în consecință, oricărui resortisant al unei țări terțe sau oricărui apatrid dreptul de a depune o cerere de protecție internațională, inclusiv la frontierele unui stat membru sau în zonele de tranzit ale acestuia. În această privință, deși este adevărat că, astfel cum arată Ungaria, articolul 6 alineatul (3) din directiva menționată autorizează statele membre să prevadă obligația ca cererile de protecție internațională să fie introduse într-un loc desemnat, trebuie să se arate că nicio dispoziție din aceeași directivă nu instituie o normă similară în ceea ce privește depunerea cererilor de protecție internațională.

97 Pe de altă parte, o asemenea cerere este considerată că a fost depusă din momentul în care persoana în cauză și-a manifestat, la una dintre autoritățile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2013/32, voința de a beneficia de protecția internațională, fără ca manifestarea acestei voințe să poată fi supusă vreunei formalități administrative [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 iunie 2020, Ministerio Fiscal (Autoritate susceptibilă să primească o cerere de protecție internațională), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punctele 93 și 94].

98 Prin urmare, din articolul 6 din Directiva 2013/32 rezultă că orice resortisant al unei țări terțe sau orice apatrid are dreptul de a depune o cerere de protecție internațională la una dintre autoritățile prevăzute la acest articol, manifestându-și în fața uneia dintre ele voința de a beneficia de protecție internațională.

99 *Secundo*, trebuie să se sublinieze că depunerea cererii de protecție internațională la una dintre autoritățile menționate la articolul 6 din Directiva 2013/33 constituie o etapă esențială în procedura de acordare a protecției internaționale.

100 Astfel, resortisantul unei țări terțe sau apatridul dobândește calitatea de solicitant de protecție internațională, în sensul articolului 2 litera (c) din Directiva 2013/32, din momentul în care depune o asemenea cerere [Hotărârea din 25 iunie 2020, Ministerio Fiscal (Autoritate susceptibilă să primească o cerere de protecție internațională), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punctul 92].

101 În plus, data depunerii cererii de protecție internațională este cea de la care începe să curgă termenul în care această cerere trebuie înregistrată, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din directiva menționată, și de la care solicitantului trebuie să i se dea posibilitatea să își introducă cererea de protecție internațională în cel mai scurt timp posibil, astfel cum impune articolul 6 alineatul (2) din această directivă. Trebuie să se sublinieze de asemenea că introducerea acestei cereri determină curgerea termenului în care, în conformitate cu articolul 31 din aceeași directivă, autoritatea decizională trebuie, în principiu, să se pronunțe cu privire la cererea de protecție internațională.

102 Dreptul de a depune o asemenea cerere condiționează, prin urmare, respectarea efectivă a drepturilor ca această cerere să fie înregistrată și să poată fi introdusă și examinată în termenele stabilite de Directiva 2013/32 și, în definitiv, efectivitatea dreptului de azil, astfel cum este garantat la articolul 18 din cartă.

103 Prin urmare, un stat membru nu poate, fără a încălca efectul util al articolului 6 din această directivă, să întârzie în mod nejustificat momentul la care persoanei în cauză i se permite să își depună cererea de protecție internațională.

104 *Tertio*, trebuie amintit că însuși obiectivul directivei menționate, în special cel al articolului 6 alineatul (1) din aceasta, constă în a garanta accesul efectiv, ușor și rapid la procedura de protecție internațională [Hotărârea din 25 iunie 2020, Ministerio Fiscal (Autoritate susceptibilă să primească o cerere de protecție internațională), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punctul 82].

105 Articolul 8 alineatul (1) din aceeași directivă confirmă de altfel un asemenea obiectiv. Într-adevăr, această dispoziție are ca obiect facilitarea depunerii cererilor de protecție internațională, impunând statelor membre în special să furnizeze informații cu privire la posibilitatea de a depune o asemenea cerere oricărui resortisant al unei țări terțe sau oricărui apatrid care se află la un punct de trecere a frontierei, inclusiv într-o zonă de tranzit la frontierele externe, atunci când există indicii cu privire la faptul că această persoană ar dori să depună o asemenea cerere.

106 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că articolul 6 din Directiva 2013/32 impune statelor membre să garanteze că persoanele în cauză pot fi în măsură să exercite în mod efectiv dreptul de a depune o cerere de protecție internațională, inclusiv la frontierele lor, din momentul în care își exprimă voința în acest sens, pentru ca această cerere să fie înregistrată și să poată fi introdusă și examinată cu respectarea efectivă a termenelor stabilite de această directivă.

107 Trebuie să se analizeze dacă Ungaria s-a conformat în speță unei asemenea cerințe.

108 În această privință, statul membru în cauză confirmă că articolul 80/J din Legea privind dreptul de azil impune resortisanților țărilor terțe sau apatrizilor care, sosind din Serbia, doresc să aibă acces în Ungaria la procedura de protecție internațională nu numai să introducă, ci și să își depună cererile de protecție internațională în una dintre cele două zone de tranzit, Röszke și Tompa.

109 Astfel, în observațiile sale, Ungaria a precizat că termenul stabilit la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2013/32 pentru înregistrarea unei cereri de protecție internațională nu poate începe să curgă cât timp solicitanții de protecție internațională nu au ajuns în una dintre aceste zone de tranzit. Rezultă că depunerea cererilor lor nu poate avea loc decât în zonele menționate, aspect pe care Ungaria l-a confirmat de altfel în ședință.

110 Sub rezerva acestei precizări introductive, trebuie să se examineze dacă, astfel cum susține Comisia, autoritățile maghiare au procedat la o limitare drastică a numărului de persoane care în fapt sunt autorizate să intre zilnic în fiecare dintre aceste zone de tranzit pentru a depune aici o cerere de protecție internațională.

111 În această privință trebuie să se amintească mai întâi că o practică administrativă poate face obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în cazul în care prezintă un anumit grad de continuitate și de generalitate [a se vedea în special Hotărârea din 9 mai 1985, Comisia/Franța, 21/84, EU:C:1985:184, punctul 13, și Hotărârea din 5 septembrie 2019, Comisia/Italia (Bacteria *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, punctul 74].

112 În plus, Comisiei îi revine sarcina de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor și de a prezenta Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența acestei neîndepliniri, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție [a se vedea în special Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania, C-441/02, EU:C:2006:253, punctul 48, și Hotărârea din 2 mai 2019, Comisia/Croația (Groapa de gunoi Biljane Donje), C-250/18, nepublicată, EU:C:2019:343, punctul 33]. Numai atunci când Comisia a furnizat suficiente elemente care evidențiază anumite fapte de pe teritoriul statului membru pârât revine acestuia sarcina de a contesta în mod temeinic și detaliat datele astfel prezentate și consecințele care decurg din ele [a se vedea în special Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 44, și Hotărârea din 28 martie 2019, Comisia/Irlanda (Sistem de colectare și de tratare a apelor uzate), C-427/17, nepublicată, EU:C:2019:269, punctul 39].

113 În ceea ce privește în special un motiv referitor la aplicarea unei dispoziții naționale, Curtea a statuat că demonstrarea neîndeplinirii obligațiilor de către un stat necesită furnizarea unor elemente de probă având o natură specifică în raport cu cele luate în considerare în mod obișnuit în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor care vizează doar conținutul unei dispoziții naționale și că, în aceste condiții, neîndeplinirea obligațiilor poate fi demonstrată doar prin intermediul unui probatoriu suficient de documentat și de detaliat al practicii reproșate administrației și/sau instanțelor naționale și imputabile statului membru respectiv (Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania, C-441/02, EU:C:2006:253, punctul 49, și Hotărârea din 9 iulie 2015, Comisia/Irlanda, C-87/14, EU:C:2015:449, punctul 23).

114 În speță, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 59 din concluzii, Comisia a anexat la cererea sa introductivă mai multe rapoarte care susțineau afirmația acesteia potrivit căreia resortisanții țărilor terțe sau apatrizii care doreau să depună o cerere de protecție internațională la autoritățile care își exercitau atribuțiile în zonele de tranzit Röszke și Tompa erau afectați de un termen de așteptare de mai multe luni, cauzat de o practică constantă și generalizată a autorităților maghiare, care era încă aplicabilă la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, și anume la 8 februarie 2018, care consta în limitarea intrării autorizate în cele două zone de tranzit la un număr deosebit de redus de persoane pe zi.

115 Astfel, potrivit unuia dintre cele trei rapoarte ale Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR), anexate la cererea introductivă a Comisiei, încă din luna octombrie a anului 2015 autoritățile maghiare au decis să limiteze numărul de intrări zilnice autorizate în fiecare dintre zonele de tranzit Röszke și Tompa. Din aceste trei rapoarte reiese de asemenea că numărul de intrări zilnice autorizate în aceste zone de tranzit a scăzut progresiv și constant, astfel încât în cursul anului 2018 numai două persoane pe zi erau autorizate să intre în fiecare dintre aceste zone de tranzit. Trebuie să

se adauge în această privință că rapoartele menționate au o relevanță specială având în vedere rolul încredințat ICNUR prin Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 137, nr. 2545 (1954)], cu respectarea căreia trebuie interpretate normele Uniunii ce reglementează azilul (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 mai 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, punctul 57 și jurisprudența citată).

116 În plus, datele cuprinse în aceleași rapoarte coincid în mare măsură cu observațiile prezentate în două rapoarte din anul 2017 provenind, pe de o parte, de la Reprezentantul Special al Secretarului General al Consiliului Europei pentru migrație și refugiați și, pe de altă parte, de la Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante, anexate la cererea introductivă și pe care Comisia se întemeiază deopotrivă.

117 Mai mult, din rapoartele ICNUR anexate la cererea introductivă reiese că stabilirea de către autoritățile maghiare a unui număr maxim de intrări zilnice autorizate în fiecare dintre zonele de tranzit Röszke și Tompa a avut drept consecință faptul că resortisanții țărilor terțe sau apatrizii care se aflau în Serbia în imediata apropiere a frontierei sârbo-maghiare și care doreau să depună o cerere de protecție internațională în Ungaria s-au confruntat cu un termen de așteptare care nu a încetat să crească și care în luna februarie a anului 2018 depășea 11 luni.

118 Rezultă că Comisia a demonstrat mod suficient de documentat și de detaliat existența, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, și anume la 8 februarie 2018, a unei practici administrative constante și generalizate a autorităților maghiare având ca obiect limitarea accesului în zonele de tranzit Röszke și Tompa în mod sistematic și într-atât de drastic încât resortisanții țărilor terțe sau apatrizii care, sosind din Serbia, doreau să aibă acces în Ungaria la procedura de protecție internațională s-au confruntat în practică cu o cvasiimposibilitate de a depune o cerere de protecție internațională în Ungaria.

119 Or, o asemenea practică administrativă este incompatibilă cu cerințele ce decurg din articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2013/32.

120 Niciunul dintre argumentele invocate de Ungaria nu este susceptibil să repună în discuție o asemenea concluzie.

121 În această privință trebuie mai întâi să se arate că este adevărat că acest stat membru contestă faptul că instrucțiunile administrative au avut ca obiect limitarea numărului zilnic de cereri de protecție internațională susceptibile să fie depuse în fiecare dintre zonele de tranzit Röszke și Tompa.

122 Totuși, dincolo de faptul că această afirmație este contrazisă în mod formal de rapoartele menționate la punctele 115 și 116 din prezenta hotărâre, Ungaria nu a explicat corespunzător cerințelor legale motivul pentru care, în lipsa prezumată a unor asemenea instrucțiuni, au fost elaborate liste de așteptare, a căror existență a admis-o, pentru stabilirea ordinii în care persoanele care se aflau în Serbia în imediata apropiere a zonelor de tranzit Röszke și Tompa și care doreau să depună o cerere de protecție internațională în una dintre aceste zone ar putea să intre în acele zone de tranzit.

123 În această privință, și chiar dacă, după cum susține Ungaria, autoritățile maghiare nu ar fi participat la elaborarea acestor liste și nici nu ar fi influențat ordinea de acces în zonele de tranzit stabilită în acest mod prin listele menționate, nu este mai puțin adevărat că însăși existența acestora din urmă trebuie privită ca o consecință inevitabilă a practicii constatate la punctul 118 din prezenta hotărâre.

124 Pe de altă parte, argumentația Ungariei potrivit căreia dispariția progresivă a rândurilor lungi de așteptare din fața intrării în aceste zone de tranzit ar demonstra că nu există nicio restricție de intrare în zone de tranzit menționate nu poate fi nici ea admisă.

125 Astfel, nu se contestă că pe fâșia de teren care separă frontiera sârbo-maghiară de poarta de intrare în zonele de tranzit Röszke și Tompa nu este disponibilă nicio infrastructură, așa încât este extrem de dificil să se rămână acolo o perioadă îndelungată. În plus, după cum a subliniat Comisia în mod întemeiat, din rapoartele depuse în anexa la cererea sa introductivă se poate deduce că lungimea rândurilor de așteptare la intrarea în fiecare dintre zonele de tranzit s-a diminuat de la data la care au apărut listele de așteptare menționate la punctul 122 din prezenta hotărâre, numai persoanele plasate în ordine utilă pe aceste liste fiind conduse de autoritățile sârbe pe fâșia de pământ care separă frontiera sârbo-maghiară de poarta de intrare în zona de tranzit în cauză, cu o zi înainte de data la care era prevăzut ca aceste persoane să poată intra în acea zonă de tranzit.

126 Rezultă că dispariția rândurilor lungi de așteptare la intrarea în zonele de tranzit Röszke și Tompa nu poate repune în discuție constatarea potrivit căreia autoritățile maghiare au decis să limiteze drastic accesul în aceste zone.

127 În sfârșit, deși, astfel cum amintește Ungaria, este adevărat că statele membre au obligația să se asigure, printre altele, de trecerea legală a frontierelor externe, în conformitate cu Regulamentul 2016/399, respectarea unei asemenea obligații nu poate justifica însă încălcarea de către statele membre a articolului 6 din Directiva 2013/32.

128 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 din Directiva 2013/32 coroborat cu articolul 3 din aceasta prin prevederea condiției ca cererile de protecție internațională ce provin de la resortisanți ai țărilor terțe sau de la apatrizi care, sosind din Serbia, doresc să aibă acces pe teritoriul său la procedura de protecție internațională să poată fi depuse numai în zonele de tranzit Röszke și Tompa și prin adoptarea în același timp a unei practici administrative constante și generalizate care limitează drastic numărul de solicitanți autorizați să intre zilnic în aceste zone de tranzit.

Cu privire la al doilea și la al treilea motiv, referitoare la detenția solicitanților de protecție internațională

Argumentația părților

– Cu privire la al doilea motiv

129 Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia reproșează Ungariei că a încălcat articolul 24 alineatul (3) și articolul 43 din Directiva 2013/32.

130 În primul rând, Comisia subliniază, *primo*, că articolul 26 din Directiva 2013/32 prevede norma de principiu potrivit căreia un solicitant de protecție internațională nu poate fi reținut exclusiv pe motiv că `solicită protecție internațională. Deși este adevărat că articolul 43 din această directivă autorizează statele membre să aplice norme speciale în această privință, atunci când instituie proceduri la frontieră ele ar fi totuși obligate, în acest caz, să respecte cerințele prevăzute la respectivul articol 43. Or, Legea nr. XX din 2017 ar fi introdus noi dispoziții, incompatibile cu articolul 43 menționat.

131 Astfel, potrivit articolului 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil, întreaga procedură de examinare a cererii de protecție internațională ar trebui să se desfășoare în zona de tranzit, contrar dispozițiilor care ar fi prevăzute la același articol 43.

132 În plus, acest articol 80/J alineatul (5) nu ar limita durata procedurii la frontieră la patru săptămâni, așa cum ar impune articolul 43 din Directiva 2013/32.

133 Comisia apreciază, *secundo*, că nu sunt respectate nici garanțiile procedurale speciale care figurează în capitolul II din Directiva 2013/32. Astfel, „sprijinul adecvat” de care trebuie să beneficieze persoanele care necesită aceste garanții procedurale speciale, în conformitate cu articolul 24 alineatul (3) din această directivă, nu ar fi asigurat în cursul procedurii prevăzute la articolul 80/J din Legea privind dreptul de azil, întrucât Legea nr. XX din 2017 a suspendat, în cazul unei situații de criză generate de o imigrare masivă, aplicarea dispozițiilor Legii privind dreptul de azil în temeiul cărora procedurile la frontieră nu sunt aplicabile solicitanților care necesită asemenea garanții procedurale speciale.

134 Potrivit Comisiei, articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil prevede, prin urmare, cu încălcarea articolului 24 alineatul (3) și a articolului 43 din Directiva 2013/32, obligația ca solicitanții să rămână în zona de tranzit în cauză după expirarea unui termen de patru săptămâni pentru ca cererea lor să fie pe deplin examinată, fără ca această examinare să fie limitată la cazurile de inadmisibilitate prevăzute la articolul 33 din această directivă sau la o examinare pe fond în cazurile prevăzute la articolul 31 alineatul (8) din aceasta și fără să fie acordat un „sprijin adecvat” persoanelor care necesită garanții procedurale specifice, care figurează în capitolul II din această directivă.

135 În al doilea rând, Comisia apreciază că articolul 72 TFUE nu permite statelor membre să refuze aplicarea dreptului Uniunii prin invocarea, de manieră generală, a menținerii ordinii publice și a securității interne.

136 În această privință, Comisia arată că situația de criză generată de o imigrare masivă nu pare să fi fost declarată pe teritoriul maghiar pentru o perioadă tranzitorie.

137 Pe de altă parte, ipoteza în care un număr ridicat de resortisanți ai țărilor terțe sau de apatrizi solicită simultan protecție internațională ar fi fost avută în vedere de legiuitorul Uniunii, în special la articolul 6 alineatul (5), la articolul 14 alineatul (1), la articolul 31 alineatul (3) litera (b) și la articolul 43 alineatul (3) din Directiva 2013/32, la articolul 10 alineatul (1) și la articolul 18 alineatul (9) din Directiva 2013/33, precum și la articolul 18 din Directiva 2008/115. Aceste norme ar urmări să permită statelor membre să opteze pentru soluții flexibile în caz de urgență și să se îndepărteze într-o anumită măsură de la normele general aplicabile. În consecință, situația de criză generată de o imigrare masivă de care Ungaria se prevalează ar putea și ar trebui să fie rezolvată în cadrul dreptului Uniunii.

138 Ungaria răspunde, în primul rând, că procedurile desfășurate în zonele de tranzit sunt efectuate în temeiul normelor generale prevăzute de Directiva 2013/32, astfel încât aceste proceduri nu trebuie să fie conforme cu articolul 43 din această directivă, care privește procedurile la frontieră.

139 În temeiul reglementării în vigoare la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, zonele de tranzit din Röszke și Tompa ar fi în esență centre de primire deschise, situate în apropierea frontierei sârbo-maghiare, unde s-ar desfășura întreaga procedură de examinare a cererilor de azil.

140 În ceea ce privește, în al doilea rând, respectarea articolului 24 alineatul (3) din Directiva 2013/32, Ungaria arată că articolul 4 alineatul (3) din Legea privind dreptul de azil instituie principiul potrivit căruia dispozițiile acestei legi trebuie aplicate cu luarea în considerare a nevoilor specifice ale solicitanților care necesită un tratament procedural special. În consecință, autoritatea competentă în materie de azil ar acorda în mod constant atenție nevoilor speciale ale acestor solicitanți, pe tot parcursul procedurii. Nevoile speciale ale solicitanților respectivi ar fi de asemenea luate în considerare, într-un mod mai specific, în alte dispoziții.

141 În al treilea rând, articolul 72 TFUE ar autoriza, în orice caz, Ungaria să declare o situație de criză generată de o imigrare masivă și să aplice într-o asemenea situație norme de procedură derogatorii. În această privință, statul membru menționat apreciază că dispozițiile de drept derivat invocate de Comisie s-au dovedit insuficiente pentru a permite gestionarea adecvată a situației existente începând cu criza din anul 2015.

– Cu privire la al treilea motiv

142 Comisia reproșează Ungariei că nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 2 litera (h), precum și al articolelor 8, 9 și 11 din Directiva 2013/33 prin plasarea în detenție a tuturor solicitanților de protecție internațională, cu excepția minorilor neînsoțiți cu vârsta sub 14 ani, pe întreaga durată a procedurii de examinare a cererii lor, fără a respecta garanțiile prevăzute în această privință.

143 Comisia arată, în primul rând, că șederea obligatorie a solicitanților în una dintre zonele de tranzit Röszke sau Tompa se manifestă printr-o restrângere a libertății lor individuale de o asemenea amploare încât trebuie asimilată unei detenții, în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33.

144 Astfel, aceste zone de tranzit ar fi locuri închise pe care solicitanții nu ar putea să le părăsească decât în direcția Serbiei. În plus, în conformitate cu articolul 80/K alineatul (2) litera d) din Legea privind dreptul de azil, autoritatea competentă în materie de azil ar putea închide procedura dacă solicitantul ar părăsi zona de tranzit în cauză. Prin urmare, solicitantul respectiv nu ar fi cu adevărat liber să părăsească această zonă, întrucât s-ar expune în acest mod riscului ca examinarea cererii sale să fie închisă și în acest fel să piardă posibilitatea de a obține protecție internațională.

145 Comisia arată de asemenea că timpul petrecut de solicitantul de protecție internațională în zonele de tranzit constituie un factor important pentru a determina dacă șederea în aceste zone poate fi considerată o detenție. Or, reprezentanții Comisiei ar fi constatat la fața locului că anumiți solicitanți locuiau în acele zone de tranzit de mai mult de 14 luni.

146 În al doilea rând, Comisia susține că o asemenea detenție este incompatibilă cu articolul 26 din Directiva 2013/32, precum și cu articolul 8 alineatele (2) și (3), cu articolul 9 și cu articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2013/33, întrucât este aplicată cu titlu de regulă generală, în mod sistematic, fără o evaluare individuală și fără emiterea unei decizii scrise și motivate și ar privi deopotrivă minori, cu excepția minorilor neînsoțiți cu vârsta sub 14 ani.

147 Deși articolul 80/I din Legea privind dreptul de azil nu exclude, în cazul unei situații de criză generate de o imigrare masivă, aplicarea dispozițiilor naționale de transpunere a dispozițiilor dreptului Uniunii referitoare la detenția solicitanților de protecție internațională, Comisia consideră totuși că aceste dispoziții naționale nu sunt pertinente într-o asemenea situație, în măsura în care în această situație toți solicitanții ar fi obligați să locuiască în una dintre cele două zone de tranzit, conform articolului 80/J alineatul (5) din această lege.

148 Ungaria răspunde că aceste zone de tranzit nu sunt locuri de detenție, ci, în esență, centre de primire situate pe teritoriul său la frontiera externă a spațiului Schengen, care sunt desemnate ca reprezentând locul în care se desfășoară procedura de azil în conformitate cu dreptul Uniunii.

149 Acest stat membru arată că o persoană care dorește să se deplaseze pe teritoriul său poate utiliza un punct de trecere a frontierei fără a intra în una dintre zonele de tranzit menționate dacă deține documente valabile. Pe de altă parte, aceleași zone de tranzit ar fi închise doar în direcția Ungariei, pentru a proteja frontiera externă a spațiului Schengen, ocupanții lor fiind totuși liberi să le părăsească în direcția Serbiei. În plus, nici durata ședерii într-un centru de primire, nici calitatea condițiilor care există în acesta nu ar trebui luate în considerare pentru a se stabili dacă șederea în acel centru poate fi asimilată unei detenții.

150 Mai mult, solicitantul care părăsește o zonă de tranzit nu s-ar expune în mod necesar unor consecințe nefavorabile. Astfel, articolul 80/K alineatul (2) litera d) din Legea privind dreptul de azil ar prevedea că, într-un asemenea caz, autoritatea competentă în materie de azil adoptă o decizie pe baza

informațiilor de care dispune sau închide procedura. În consecință, chiar și în lipsa solicitantului, această autoritate ar putea să se pronunțe cu privire la cererea de protecție internațională și, dacă este cazul, să o admită.

151 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 fără a trebui să se deplaseze și nici să rămână în una dintre zonele de tranzit.

152 Ar trebui luat în considerare și articolul 80/J alineatul (1) litera b) din Legea privind dreptul de azil, care ar privi în mod specific depunerea cererilor de azil introduse de persoanele plasate în detenție. Normele specifice privind plasarea în detenție și menținerea acesteia ar fi, la rândul lor, prevăzute la articolele 31/A-31/I din această lege și ar garanta pe deplin respectarea dispozițiilor Directivei 2013/33 referitoare la detenție.

153 În ceea ce privește vizita efectuată de reprezentanții Comisiei, Ungaria subliniază, în plus, că aceasta privea numai zona de tranzit Röszke și că nu se poate exclude ca persoanele interogate de reprezentanții Comisiei cu acea ocazie să nu fi fost solicitanți de protecție internațională, ci persoane care fac obiectul unei proceduri care este de competența poliției pentru străini.

154 Ungaria afirmă, în sfârșit, că autoritatea competentă în materie de azil pronunță, în toate cazurile, o decizie privind cazarea în zona de tranzit vizată, ca loc de ședere atribuit persoanei interesate în cursul procedurii de azil, în sensul articolului 7 alineatul (2) din Directiva 2013/33, această decizie fiind supusă căilor de atac. Pe de altă parte, caracterul personalizat al cazării și al luării în îngrijire a persoanei interesate s-ar manifesta în special prin regruparea solicitanților în locuințe în funcție de cetățenie, prin propunerea unui regim alimentar specific, precum și prin furnizarea de mobilier și de îngrijiri medicale, în special de îngrijiri psihologice.

Aprecierea Curții

155 Prin intermediul celui de al doilea și al celui de al treilea motiv, care trebuie examinate împreună, Comisia reproșează în esență Ungariei că a încălcat articolul 24 alineatul (3) și articolul 43 din Directiva 2013/32, precum și articolul 2 litera (h) și articolele 8, 9 și 11 din Directiva 2013/33 prin instituirea unui sistem de detenție generalizată a solicitanților de protecție internațională în zonele de tranzit Röszke și Tompa, fără a respecta condițiile și garanțiile care decurg din aceste dispoziții.

156 Trebuie să se observe, cu titlu introductiv, că, în mod contrar susținerilor Ungariei, închiderea celor două zone de tranzit ca urmare a Hotărârii din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), nu prezintă relevanță în cadrul examinării prezentei acțiuni. Într-adevăr, după cum s-a amintit la punctul 68 din prezenta hotărâre, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat adresat de Comisie, și anume, în speță, la 8 februarie 2018.

– *Cu privire la existența unei detenții în zonele de tranzit Röszke și Tompa*

157 Din articolul 80/J alineatele (1), (5) și (6) din Legea privind dreptul de azil rezultă că orice solicitant de protecție internațională care nu dispune deja de un permis de ședere pe teritoriul maghiar trebuie să rămână în una dintre cele două zone de tranzit, Röszke și Tompa, pe tot parcursul examinării cererii sale, inclusiv, dacă este cazul, în cursul procedurii jurisdicționale care are ca obiect examinarea căii de atac prin care se urmărește contestarea unei eventuale decizii de respingere a acesteia, cu excepția

cazului în care persoana interesată este un minor neînsoțit cu vârsta sub 14 ani sau face deja obiectul unei măsuri de detenție sau de restrângere a libertății sale individuale, în sensul articolului 80/J alineatul (1) din această lege.

158 Ungaria contestă însă afirmația Comisiei potrivit căreia o asemenea obligație de a rămâne în una dintre cele două zone de tranzit constituie o detenție, în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33.

159 În această privință, trebuie să se arate că detenția unui solicitant de protecție internațională, în sensul acestei dispoziții, este o noțiune autonomă a dreptului Uniunii care este înțeleasă ca orice măsură coercitivă ce îl lipsește pe acest solicitant de libertatea de circulație și îl izolează de restul populației, obligându-l să rămână permanent într-un perimetru restrâns și închis (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 223).

160 În speță, din cererea introductivă, precum și din documentele anexate la aceasta reiese că solicitanții de protecție internațională al căror loc de ședere este zona de tranzit Röszke sau zona de tranzit Tompa sunt obligați să rămână în permanență în zona de tranzit în cauză, care este împrejmuită cu un gard supraînălțat cu sârmă ghimpată. Acești solicitanți sunt cazați în containere a căror suprafață nu depășește 13 m^2. Ei nu pot intra în contact cu persoane din afara zonei de tranzit în cauză, cu excepția reprezentantului lor legal, iar mișcările lor în interiorul acesteia sunt limitate și monitorizate de membrii serviciilor de ordine prezenți în permanență în această zonă de tranzit și în vecinătatea sa imediată.

161 Ungaria nu contestă aceste elemente.

162 Rezultă că, astfel cum a arătat domnul avocat general în esență la punctul 134 din concluzii, plasarea solicitanților de protecție internațională în zonele de tranzit Röszke și Tompa nu se diferențiază de un regim de detenție.

163 Argumentația, invocată de Ungaria, potrivit căreia acești solicitanți sunt liberi să părăsească zona de tranzit în cauză în direcția Serbiei nu poate repune în discuție o asemenea apreciere.

164 Astfel, pe de o parte, și fără a fi de competența Curții în cadrul prezentei cauze să se pronunțe asupra conformității comportamentului autorităților sârbe cu Acordul dintre Comunitatea Europeană și Republica Serbia privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, anexat la Decizia 2007/819/CE a Consiliului din 8 noiembrie 2007 (JO 2007, L 334, p. 45), trebuie să se arate că o eventuală intrare a acestor solicitanți de protecție internațională în Serbia ar fi, după toate aparențele, considerată ilegală de acest stat terț și, în consecință, solicitanții respectivi ar fi expuși unor sancțiuni în acel stat. Prin urmare, în special pentru acest motiv, nu s-ar putea considera că solicitanții de protecție internațională plasați în zonele de tranzit Röszke și Tompa au posibilitatea efectivă de a părăsi aceste zone de tranzit (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 229).

165 Pe de altă parte, prin părăsirea teritoriului maghiar, acești solicitanți riscă să piardă orice șansă de a obține statutul de refugiat în Ungaria. Astfel, potrivit articolului 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, ei nu pot depune o nouă cerere de azil decât în una dintre cele două zone de tranzit. În plus, rezultă din articolul 80/K alineatele (2) și (4) din aceeași lege că autoritatea competentă în materie de azil poate decide să închidă procedura de protecție internațională dacă solicitantul părăsește una dintre aceste două zone, fără ca această decizie să poată fi contestată în cadrul unei proceduri de contencios administrativ (Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 230).

166 Rezultă că obligația solicitanților de protecție internațională de a locui în zonele de tranzit Röszke și Tompa, astfel cum rezultă din articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil, trebuie considerată detenție, în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33.

– Cu privire la compatibilitatea detenției în zonele de tranzit Röszke și Tompa cu cerințele prevăzute de Directivele 2013/32 și 2013/33

167 În primul rând, Comisia reproșează Ungariei că a instituit un sistem de detenție a solicitanților de protecție internațională în zonele de tranzit Röszke și Tompa care nu respectă condițiile prevăzute la articolul 43 din Directiva 2013/32 și care nu este justificat de niciunul dintre motivele menționate la articolul 8 alineatul (3) primul paragraf din Directiva 2013/33.

168 Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 8 alineatul (3) primul paragraf din Directiva 2013/33 enumeră exhaustiv diferitele motive care pot justifica plasarea în detenție a unui solicitant de protecție internațională. Fiecare dintre aceste motive răspunde unei nevoi specifice și are un caracter autonom (Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 250 și jurisprudența citată).

169 Deși este adevărat că, astfel cum se arată în considerentul (17) al directivei menționate, aceasta nu se opune ca statele membre să stabilească alte motive de detenție, în special în cadrul procedurilor penale, în cazul în care sunt independente de statutul de solicitant de protecție internațională, în speță trebuie să se arate că sistemul de detenție a solicitanților de protecție internațională instituit la articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil nu se întemeiază pe un motiv independent de statutul acestora din urmă.

170 Prin urmare, trebuie să se examineze dacă detenția solicitanților de protecție internațională menționați la punctul 157 din prezenta hotărâre în zonele de tranzit Röszke și Tompa, încă din momentul intrării lor pe teritoriul maghiar, se încadrează în cel puțin una dintre situațiile enumerate la articolul 8 alineatul (3) primul paragraf din Directiva 2013/33.

171 În această privință, *primo*, trebuie să se excludă posibilitatea ca o asemenea detenție să fie justificată de unul dintre motivele menționate la literele (d)-(f) ale acestui articol 8 alineatul (3) primul paragraf.

172 Astfel, în ceea ce privește, pe de o parte, motivul de detenție vizat la articolul 8 alineatul (3) primul paragraf litera (e) din Directiva 2013/33, este cert că solicitanții de protecție internațională menționați la punctul 157 din prezenta hotărâre sunt plasați în detenție în zonele de tranzit Röszke și Tompa fără să se fi stabilit în prealabil că comportamentul lor individual reprezintă o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății ori a securității interne sau externe a Ungariei (a se vedea în această privință Hotărârea din 15 februarie 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 67).

173 În ceea ce privește, pe de altă parte, motivele de detenție enumerate la articolul 8 alineatul (3) primul paragraf literele (d) și (f) din Directiva 2013/33, este de asemenea cert că acești solicitanți au obligația să rămână în zonele de tranzit Röszke sau Tompa chiar dacă nu ar face deja obiectul unei luări în custodie publică în cadrul unei proceduri de returnare în temeiul articolului 15 din Directiva 2008/115 și în pofida lipsei unei decizii adoptate în temeiul articolului 28 din Regulamentul nr. 604/2013.

174 *Secundo*, este adevărat că un solicitant de protecție internațională poate, în temeiul articolului 8 alineatul (3) primul paragraf literele (a) și (b) din Directiva 2013/33, să fie plasat în detenție printre altele în imediata apropiere a frontierelor unui stat membru pentru a se stabili sau pentru a se verifica identitatea sau cetățenia acestuia ori pentru a se stabili elementele pe care se bazează solicitarea de protecție internațională și care nu ar putea fi obținute fără a se lua măsura detenției.

175 În aceste condiții, deși buna funcționare a sistemului european comun de azil impune ca autoritățile naționale competente să dispună de informații fiabile referitoare la identitatea sau la cetățenia solicitantului de protecție internațională și la elementele pe care se bazează solicitarea sa, un asemenea obiectiv nu poate totuși justifica adoptarea unor măsuri de plasare în detenție fără ca aceste autorități naționale să fi verificat în prealabil, de la caz la caz, dacă acestea sunt proporționale cu scopurile urmărite, fiind necesar ca o asemenea verificare să garanteze, printre altele, că recurgerea la detenție este utilizată doar în ultimă instanță (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 septembrie 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punctul 48).

176 Or, Ungaria nu contestă că sistemul de detenție a solicitanților de protecție internațională, instituit la articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind azilul, nu prevede nicio examinare individualizată a proporționalității plasării în detenție a acestor solicitanți în raport cu obiectivul urmărit, care constă în verificarea identității sau a cetățeniei acestora ori a elementelor pe care se bazează solicitarea lor.

177 Prin urmare, rămâne să se examineze, *tertio*, dacă regimul de detenție instituit la articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil este susceptibil să fie justificat în temeiul articolului 8 alineatul (3) primul paragraf litera (c) din Directiva 2013/33, potrivit căruia un stat membru poate plasa un solicitant de protecție internațională în detenție pentru a decide, în cadrul unei proceduri, asupra dreptului acestui solicitant de a intra pe teritoriul său.

178 În această privință, mai întâi trebuie să se arate că situația astfel avută în vedere la articolul 8 alineatul (3) primul paragraf litera (c) menționat include regimul de detenție care poate fi instituit de statele membre atunci când acestea decid să aplice proceduri la frontieră, în sensul articolului 43 din Directiva 2013/32 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctele 237 și 238).

179 În temeiul acestui articol 43, statele membre sunt într-adevăr autorizate să îi plaseze în „detenție”, în sensul articolului 2 litera (h) din Directiva 2013/33, pe solicitanții de protecție internațională care se prezintă la frontierele lor, înainte de a le acorda dreptul de intrare pe teritoriul lor, în condițiile pe care articolul 43 menționat le enunță și în scopul de a garanta efectivitatea procedurilor pe care același articol 43 le prevede (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctele 237 și 239).

180 În consecință, deși Ungaria contestă în mod formal că procedurile de examinare a cererilor de protecție internațională desfășurate în zonele de tranzit Röszke și Tompa, în conformitate cu articolul 80/J din Legea privind dreptul de azil, sunt proceduri la frontieră, în sensul articolului 43 din Directiva 2013/32, această împrejurare nu poate dispensa Curtea de obligația de a lua în considerare respectarea acestui din urmă articol în cadrul examinării conformității reglementării maghiare cu articolul 8 alineatul (3) primul paragraf litera (c) din Directiva 2013/33 pe care o efectuează, niciun alt motiv enumerat în această dispoziție nefiind susceptibil să justifice sistemul de detenție instituit la articolul 80/J alineatul (5) din această lege.

181 În continuare, trebuie să se sublinieze că articolul 43 alineatul (2) din Directiva 2013/32 impune ca durata detenției unui solicitant de protecție internațională, în temeiul acestui articol, să nu poată depăși niciodată patru săptămâni începând de la data introducerii cererii de protecție internațională, în sensul articolului 6 alineatul (2) din Directiva 2013/32, alineatul (3) al acestui articol 43 limitându-se să autorizeze statele membre, în împrejurările pe care le prevede, să continue procedurile la frontieră după acest termen de patru săptămâni cu condiția ca, după expirarea acestui termen, solicitanții să fie cazați în mod normal în locuri din apropierea frontierei sau a zonei de tranzit în cauză, ceea ce exclude posibilitatea ca ei să rămână în detenție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctele 241-245).

182 Or, din nicio dispoziție a reglementării maghiare relevante nu reiese că plasarea în detenție a solicitanților de protecție internațională în zonele de tranzit Röszke și Tompa este limitată la o durată de patru săptămâni de la data introducerii cererii lor.

183 În plus, din articolul 43 alineatul (1) din Directiva 2013/32 rezultă că o detenție întemeiată pe această dispoziție nu este justificată decât pentru a permite statului membru în cauză să examineze, înainte de a recunoaște solicitantului de protecție internațională dreptul de a intra pe teritoriul său, dacă cererea sa nu este inadmisibilă, în temeiul articolului 33 din Directiva 2013/32, sau dacă aceasta nu trebuie respinsă ca fiind nefondată pentru unul dintre motivele enumerate la articolul 31 alineatul (8) din această directivă.

184 Or, astfel cum s-a arătat la punctul 157 din prezenta hotărâre, solicitanții de protecție internațională sunt obligați să rămână în zonele de tranzit Röszke și Tompa pe durata întregii examinări a cererii lor sau chiar în cursul procedurii jurisdicționale având ca obiect examinarea căii de atac prin care se urmărește contestarea unei eventuale decizii de respingere a acesteia, iar nu numai pentru a se verifica dacă cererile lor pot fi respinse pentru unul dintre motivele menționate la punctul anterior.

185 Rezultă că sistemul de detenție a solicitanților de protecție internațională instituit la articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil nu respectă condițiile prevăzute la articolul 43 din Directiva 2013/32 și, prin urmare, nu este susceptibil să fie justificat în speță în temeiul articolului 8 alineatul (3) primul paragraf litera (c) din Directiva 2013/33.

186 Din cele ce precedă rezultă că articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil prevede plasarea în detenție a solicitanților de protecție internațională în afara condițiilor prevăzute la articolul 43 din Directiva 2013/32 și a cazurilor, enumerate limitativ, în care o asemenea detenție este autorizată în temeiul articolului 8 din Directiva 2013/33.

187 În al doilea rând, Comisia reproșează Ungariei că a încălcat articolul 24 alineatul (3) din Directiva 2013/32, pentru motivul că „sprijinul adecvat”, în sensul acestei dispoziții, de care trebuie să beneficieze solicitanții de protecție internațională care necesită garanții procedurale speciale, nu este asigurat în cursul procedurii desfășurate în zonele de tranzit Röszke și Tompa.

188 În această privință trebuie să se arate că, în temeiul articolului 2 litera (d) din Directiva 2013/32, un „solicitant care necesită garanții procedurale speciale” este un solicitant a cărui capacitate de a beneficia de drepturile și de a-și îndeplini obligațiile prevăzute de această directivă este limitată din cauza unor circumstanțe individuale. Reiese din considerentul (29) al directivei menționate că printre aceste circumstanțe figurează vârsta persoanei interesate, sexul, orientarea sexuală, identitatea sexuală, existența unui handicap, a unei boli grave, a unor afecțiuni ori tulburări mentale sau urmările torturii, violului ori ale altor forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală.

189 Astfel cum rezultă din articolele 21 și 22 din Directiva 2013/33, ținând seama de vulnerabilitatea lor, acești solicitanți trebuie să facă obiectul unei atenții speciale din partea statelor membre pe întreaga durată a procedurii de azil, în special în ceea ce privește condițiile în care sunt primiți pe teritoriul statului membru în cauză în cursul acestei proceduri.

190 Reiese îndeosebi din articolul 11 din această directivă că, deși detenția solicitanților care necesită garanții procedurale speciale nu este exclusă de principiu, atunci când sunt plasați în detenție, starea lor de sănătate, inclusiv starea lor de sănătate mintală, trebuie să fie o preocupare primordială pentru statele membre, care au obligația să urmărească asigurarea unei monitorizări periodice a acestor persoane și furnizarea unui „sprijin adecvat” în beneficiul lor, luând în considerare situația lor specifică.

191 În această perspectivă, articolul 24 alineatul (3) al doilea paragraf din Directiva 2013/32 prevede că, în situația în care sprijinul adecvat de care trebuie să beneficieze solicitanții care necesită garanții procedurale speciale nu le poate fi furnizat în cadrul unei proceduri la frontieră, în sensul articolului 43 din această directivă, statele membre nu aplică sau încetează să aplice această procedură.

192 Prin urmare, autoritățile naționale au obligația să se asigure, în urma unei examinări individualizate, ca o plasare în detenție, în temeiul articolului 43 din Directiva 2013/32, a unui solicitant de protecție internațională care necesită garanții procedurale speciale să nu îl priveze de „sprijinul adecvat” de care acesta se poate prevala în cadrul examinării cererii sale.

193 În speță, trebuie să se arate că, după cum susține Ungaria, mai multe dispoziții ale reglementării maghiare relevante au ca obiect luarea în considerare a nevoilor specifice ale tuturor solicitanților de protecție internațională care necesită garanții procedurale speciale, în sensul articolului 24 alineatul (3) din Directiva 2013/32.

194 Astfel, articolul 4 alineatul (3) din Legea privind dreptul de azil prevede că autoritățile au obligația să aplice dispozițiile acestei legi solicitanților care necesită un tratament special, ținând seama de nevoile lor specifice. De asemenea, articolele 29 și 30 din legea menționată prevăd că condițiile de primire a acestor solicitanți trebuie să fie asigurate cu luarea în considerare a nevoilor specifice ale acestora, asemenea nevoi trebuind să fie luate în considerare și atunci când autoritatea competentă restrânge sau retrage beneficiul condițiilor materiale de primire.

195 Reiese și din articolul 33 alineatele (1) și (2) din Decretul guvernamental 301/2007 că autoritatea competentă în materie de azil trebuie să asigure ca solicitantul care necesită garanții procedurale speciale să beneficieze de cazare separată în centrul de primire care să mențină, în măsura posibilului, unitatea sa familială. Rezultă deopotrivă din articolul 34 din acest decret că solicitantul are dreptul de acces gratuit la prestații de sănătate, inclusiv îngrijire psihologică, atunci când este necesar.

196 În aceste condiții, nu este mai puțin adevărat că Ungaria recunoaște că, de la intrarea în vigoare a articolului 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil, toți solicitanții de protecție internațională care necesită garanții procedurale speciale, cu excepția minorilor neînsoțiți cu vârsta sub 14 ani și a acelor solicitanți care dețin deja un permis de ședere pe teritoriul maghiar, fie fac obiectul unei alte măsuri de detenție sau de restrângere a libertății lor individuale, fie au obligația să locuiască în zonele de tranzit Röszke și Tompa pe întreaga durată a procedurii de examinare a cererii lor de protecție internațională, inclusiv, dacă este cazul, în cursul procedurii jurisdicționale având ca obiect examinarea căii de atac prin care se urmărește contestarea deciziei de respingere a acestei cereri.

197 În plus, din niciuna dintre dispozițiile naționale invocate de acest stat membru nu reiese că autoritățile maghiare competente trebuie să examineze dacă o asemenea detenție este compatibilă cu necesitatea furnizării unui „sprijin adecvat”, în sensul articolului 24 alineatul (3) din Directiva 2013/32, acestor solicitanți vulnerabili de-a lungul acestei perioade.

198 Un asemenea regim de detenție este incompatibil cu cerința de luare în considerare a nevoilor specifice ale acestei categorii de solicitanți, astfel cum rezultă din articolul 24 alineatul (3) din Directiva 2013/32.

199 Într-adevăr, după cum s-a subliniat la punctele 191 și 192 din prezenta hotărâre, articolul 24 alineatul (3) al doilea paragraf din Directiva 2013/32 se opune ca un solicitant de protecție internațională care necesită garanții procedurale speciale să fie plasat în detenție, în temeiul articolului 43 din Directiva 2013/32, în mod automat, fără să se fi verificat în prealabil dacă această detenție nu îl privează de „sprijinul adecvat” la care are dreptul. În aceste condiții, din moment ce, așa cum s-a arătat la punctele 181-185 din prezenta hotărâre, regimul de detenție instituit la articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil depășește limitele în care articolul 43 din Directiva 2013/32 autorizează detenția solicitanților de protecție internațională, rezultă, cu atât mai mult, că aplicarea

unui asemenea regim de detenție tuturor solicitanților care necesită garanții procedurale speciale, cu excepția minorilor neînsoțiți cu vârsta sub 14 ani și a solicitanților care fie dețin deja un permis de ședere pe teritoriul maghiar, fie fac obiectul unei alte măsuri de detenție sau de restrângere a libertății lor individuale, fără să se verifice dacă plasarea în detenție a acestor solicitanți este compatibilă cu nevoile lor specifice, nu poate fi considerată conformă cu articolul 24 alineatul (3) din Directiva 2013/32.

200 În al treilea rând, Comisia reproșează Ungariei că a încălcat articolul 11 din Directiva 2013/33 prin prevederea condiției ca toți solicitanții de protecție internațională minori, alții decât minorii neînsoțiți cu vârsta sub 14 ani, să fie plasați în detenție în zonele de tranzit Röszke și Tompa pe întreaga durată a procedurii de examinare a cererii lor.

201 Articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2013/33 prevede în special că minorii se plasează în detenție numai ca o măsură la care se recurge în ultimă instanță și după ce s-a stabilit că nu ar putea fi aplicate efectiv măsuri alternative mai puțin coercitive.

202 Protecția care este acordată astfel în mod specific minorilor completează garanțiile recunoscute mai general de acest articol 11 tuturor solicitanților care necesită condiții de primire speciale.

203 Or, Ungaria nu contestă că toți solicitanții de protecție internațională minori, cu excepția minorilor neînsoțiți cu vârsta sub 14 de ani, sunt obligați să rămână în una dintre cele două zone de tranzit, Röszke sau Tompa, până la finalizarea procedurii de examinare a cererii lor, inclusiv, dacă este cazul, până la finalizarea procedurii jurisdicționale având ca obiect examinarea căii de atac prin care se urmărește contestarea unei decizii de respingere a acestei cereri, cu excepția situației în care aceste persoane fac obiectul unei alte măsuri de detenție sau de restrângere a libertății lor individuale ori dețin deja un permis de ședere pe teritoriul maghiar, ceea ce este incompatibil cu garanțiile specifice care decurg din articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2013/33.

204 În al patrulea rând, Comisia reproșează Ungariei că a încălcat articolul 9 din Directiva 2013/33 pentru motivul că plasarea în detenție a solicitanților de protecție internațională în zonele de tranzit Röszke și Tompa nu ar fi dispusă în scris și nu ar permite solicitantului să cunoască motivele de fapt și de drept pe care se întemeiază această detenție.

205 Conform articolului 9 alineatul (2) din Directiva 2013/33, măsura plasării în detenție a unui solicitant de protecție internațională se dispune prin intermediul unui înscris de către autoritatea judiciară sau administrativă, fiind necesar, pe de altă parte, ca ordinul de plasare în detenție să precizeze motivele în fapt și în drept pe care se întemeiază.

206 Ungaria arată că autoritatea competentă în materie de azil adoptă, în toate cazurile, o decizie privind cazarea în zona de tranzit în cauză, drept loc de ședere atribuit solicitantului de protecție internațională în cursul procedurii de examinare a cererii sale.

207 Această afirmație nu este însă susținută de nicio trimitere la vreo dispoziție a reglementării naționale relevante. În plus, deși este adevărat că, potrivit articolului 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil, autoritatea competentă în materie de azil atribuie solicitantului zona de tranzit în cauză ca fiind locul său de ședere, totuși din această dispoziție nu reiese că un asemenea ordin trebuie să aibă forma unui înscris a cărui motivare să îndeplinească cerințele prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din Directiva 2013/33.

208 În consecință, Comisia a demonstrat la un standard juridic corespunzător că Ungaria nu s-a conformat cerințelor prevăzute la articolul 9 din Directiva 2013/33.

209 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că Ungaria nu a respectat obligațiile care îi revin în temeiul articolului 24 alineatul (3) și al articolului 43 din Directiva 2013/32, precum și al articolelor 8, 9 și 11 din Directiva 2013/33.

210 În schimb, Comisia nu a expus motivele pentru care Ungaria ar fi încălcat articolul 2 litera (h) din Directiva 2013/33, dispoziția respectivă limitându-se să definească noțiunea de „detenție”, în sensul acestei directive.

211 În această privință trebuie să se precizeze că împrejurarea că Ungaria a instituit un sistem de detenție în zonele de tranzit Röszke și Tompa în afara cazurilor în care dreptul Uniunii autorizează plasarea în detenție a unui solicitant de protecție internațională și fără respectarea garanțiilor care, în temeiul acestui drept, trebuie să încadreze o asemenea detenție nu poate fi suficientă pentru a se demonstra o netranspunere sau o transpunere defectuoasă de către acest stat membru a definiției înseși a noțiunii de „detenție” care figurează la articolul 2 litera (h) din Directiva 2013/33.

– Cu privire la articolul 72 TFUE

212 În temeiul articolului 72 TFUE, dispozițiile cuprinse în titlul V din Tratatul FUE, referitor la spațiul de securitate, libertate și justiție, nu aduc atingere exercitării responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne.

213 Astfel cum s-a arătat la punctul 141 din prezenta hotărâre, Ungaria susține că acest articol 72 autorizează statele membre să deroge de la normele Uniunii adoptate, conform articolului 78 TFUE, în materie de azil, de protecție subsidiară și de protecție temporară atunci când respectarea acestor norme s-ar opune unei gestionări adecvate de către statele membre a unei situații de urgență care se caracterizează printr-un aflux masiv de solicitanți de protecție internațională. Mai precis, în speță ar rezulta că normele naționale ce reglementează procedurile desfășurate în zonele de tranzit Röszke și Tompa ar putea deroga de la articolul 24 alineatul (3) și de la articolul 43 din Directiva 2013/32.

214 În această privință trebuie amintit că, deși adoptarea măsurilor apte să asigure ordinea publică pe teritoriul lor, precum și securitatea lor internă și externă este de competența statelor membre, totuși nu rezultă din aceasta că asemenea măsuri se sustrag în totalitate aplicării dreptului Uniunii. Astfel, după cum Curtea a statuat deja, Tratatul FUE nu prevede derogări exprese aplicabile în situații susceptibile să afecteze ordinea publică și siguranța publică decât la articolele 36, 45, 52, 65, 72, 346 și 347, care privesc ipoteze excepționale bine delimitate. Nu se poate deduce din această constatare că ar exista 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. Recunoașterea unei asemenea rezerve, în afara condițiilor specifice ale dispozițiilor acestui tratat, ar risca să aducă atingere caracterului imperativ și aplicării uniforme ale dreptului Uniunii [Hotărârea din 2 aprilie 2020, Comisia/Polonia, Ungaria și Republica Cehă (Mecanism de transfer temporar al solicitanților de protecție internațională), C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257, punctul 143, precum și jurisprudența citată].

215 În plus, derogarea prevăzută la articolul 72 TFUE trebuie, astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă, în special în privința derogărilor prevăzute la articolele 346 și 347 TFUE, să facă obiectul unei interpretări stricte. Rezultă că acest articol 72 nu poate fi interpretat într-un asemenea mod încât să confere statelor membre prerogativa de a deroga de la dispozițiile dreptului Uniunii prin simpla invocare a responsabilităților care le revin pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne [a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 aprilie 2020, Comisia/Polonia, Ungaria și Republica Cehă (Mecanism de transfer temporar al solicitanților de protecție internațională), C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257, punctele 144 și 145, precum și jurisprudența citată].

216 Întinderea cerințelor referitoare la menținerea ordinii publice sau a securității naționale nu poate fi astfel determinată în mod unilateral de fiecare stat membru, fără controlul instituțiilor Uniunii. Revine, în consecință, statului membru care invocă beneficiul articolului 72 TFUE sarcina de a dovedi necesitatea recurgerii la derogarea prevăzută la acest articol pentru a-și exercita responsabilitățile în materie de menținere a ordinii publice și de apărare a securității interne [Hotărârea din 2 aprilie 2020, Comisia/Polonia, Ungaria și Republica Cehă (Mecanism de transfer temporar al solicitanților de protecție internațională), C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257, punctele 146 și 147].

217 Or, trebuie să se arate, în primul rând, că în cadrul prezentei acțiuni Ungaria s-a limitat să invoce la modul general riscurile legate de tulburări aduse ordinii publice și securității interne pe care le-ar putea cauza un aflux masiv de solicitanți de protecție internațională, fără să demonstreze corespunzător cerințelor legale necesitatea că trebuia să deroge în mod specific de la articolul 24 alineatul (3) și de la articolul 43 din Directiva 2013/32, având în vedere situația existentă pe teritoriul său la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, și anume la 8 februarie 2018.

218 Astfel, deși este adevărat că acest stat membru menționează, în susținerea apărării sale referitoare la primul motiv, un număr important de încălcări săvârșite în cursul anului 2018 pe care le-a considerat legate de imigrația ilegală, nu este mai puțin adevărat că nu precizează impactul pe care acestea l-au putut avea asupra menținerii ordinii publice și a apărării securității interne pe teritoriul său până la 8 februarie 2018. Ungaria nu precizează nici în ce măsură se impunea o derogare de la articolul 24 alineatul (3) și de la articolul 43 din Directiva 2013/32, având în vedere un asemenea număr de încălcări, pentru a asigura menținerea ordinii publice și a securității interne.

219 Dimpotrivă, trebuie să se arate că, potrivit propriilor afirmații ale acestui stat membru, majoritatea încălcărilor invocate de acesta era legată de intrarea și de șederea ilegală pe teritoriul său. Or, articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil impune plasarea în detenție a solicitanților de protecție internațională care nu au încercat să intre ilegal în Ungaria și care, având în vedere această calitate de solicitant de protecție internațională, nu pot fi considerați ca aflându-se în situație de ședere ilegală pe teritoriul acestui stat membru.

220 Rezultă că Ungaria nu demonstrează în ce mod încălcările pe care le invocă necesitau, pentru a garanta menținerea ordinii publice și a securității interne, derogarea, în modalitatea prevăzută la acest articol 80/J alineatul (5), de la garanțiile care încadrează detenția solicitanților de protecție internațională care sunt impuse la articolul 24 alineatul (3) și la articolul 43 din Directiva 2013/32.

221 În al doilea rând, trebuie să se sublinieze că legiuitorul Uniunii a ținut seama în mod corespunzător de exercitarea responsabilităților care le revin statelor membre în temeiul articolului 72 TFUE, permițându-le, în conformitate cu articolul 8 alineatul (3) primul paragraf litera (e) din Directiva 2013/33, să plaseze în detenție orice solicitant de protecție internațională în cazul în care protecția securității naționale sau a ordinii publice impune acest lucru, ceea ce, astfel cum s-a amintit la punctul 172 din prezenta hotărâre, presupune totuși să se demonstreze că comportamentul individual al solicitantului de protecție internațională reprezintă o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății ori a securității interne sau externe a statului membru în cauză.

222 Pe de altă parte, astfel cum subliniază Comisia, prin adoptarea Directivelor 2013/32 și 2013/33, legiuitorul Uniunii a urmărit de asemenea să ia în considerare situația în care un stat membru ar trebui să se confrunte cu o creștere foarte însemnată a numărului de cereri de protecție internațională.

223 Astfel, printre altele, articolul 10 alineatul (1) și articolul 18 alineatul (9) din Directiva 2013/33 permit o derogare parțială de la dispozițiile acestei directive în cazurile în care capacitățile de plasare în centre de detenție sau capacitățile de cazare în centre de primire sunt epuizate.

224 Trebuie de asemenea să se arate că articolul 43 alineatul (3) din Directiva 2013/32 permite, în cazul unui aflux masiv de solicitanți de protecție internațională la frontierele unui stat membru sau în zonele de tranzit ale acestuia, continuarea procedurilor la frontieră prevăzute la acest articol 43 după expirarea termenului de patru săptămâni prevăzut la alineatul (2) al acestuia, limitând totodată libertatea de circulație a acestor solicitanți la o zonă situată în apropierea frontierelor sau a zonelor de tranzit ale acestui stat membru, în conformitate cu articolul 7 din Directiva 2013/33 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 247).

225 Rezultă că, în cadrul prezentei acțiuni, Ungaria nu are temei să invoce articolul 72 TFUE pentru a justifica încălcarea obligațiilor care îi revin potrivit articolului 24 alineatul (3) și articolului 43 din Directiva 2013/32.

226 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 24 alineatul (3) și al articolului 43 din Directiva 2013/32, precum și al articolelor 8, 9 și 11 din Directiva 2013/33 prin instituirea unui sistem de detenție generalizată a solicitanților de protecție internațională în zonele de tranzit Röszke și Tompa fără a respecta garanțiile prevăzute de aceste dispoziții.

Cu privire la al patrulea motiv, referitor la îndepărtarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală

Argumentația părților

227 Comisia reproșează Ungariei că a permis, în temeiul articolului 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului, ca, într-o situație criză generată de o imigrare masivă, resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală să fie întorși forțat pe o fâșie de pământ lipsită de orice infrastructură, între gardul frontierei construit pe teritoriul maghiar și frontiera sârbo-maghiară propriu-zisă, fără a fi respectate procedurile și garanțiile definite la articolul 5, la articolul 6 alineatul (1), la articolul 12 alineatul (1) și la articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

228 În primul rând, Comisia arată că articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului înlocuiește articolul 5 alineatul (1a) din aceeași lege în cazul în care este declarată o situație de criză generată de o imigrare masivă și îi privește pe toți resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul maghiar. Prin urmare, Ungaria nu ar putea să se întemeieze pe excepția de la domeniul de aplicare al Directivei 2008/115, prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din aceasta.

229 În al doilea rând, chiar dacă nu este întors până la frontiera propriu-zisă, resortisantul unei țări terțe, escortat până la o fâșie strâmtă de frontieră de pe teritoriul maghiar, unde nu este disponibilă nicio infrastructură și de unde nu există niciun mijloc de deplasare către restul teritoriului maghiar, cu excepția zonelor de tranzit Röszke și Tompa, nu ar avea în practică altă opțiune decât să părăsească acest teritoriu, ținând seama de lunga așteptare care există pentru a intra în una dintre aceste zone de tranzit.

230 Măsura prevăzută la articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului ar corespunde, așadar, noțiunii de „îndepărtare”, astfel cum este definită la articolul 3 punctul 5 din Directiva 2008/115, chiar dacă operațiunea de transport fizic ar putea să nu se finalizeze în afara teritoriului statului membru în cauză.

231 Îndepărtarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală s-ar efectua totuși fără a fi pronunțată o decizie de returnare în privința lor, fără discernământ, fără a se ține seama de interesul superior al copilului, de viața de familie și de starea de sănătate a persoanei în cauză și fără a fi respectat principiul nereturnării. Nu ar fi furnizată nicio justificare scrisă, iar, în lipsa unei decizii de returnare, persoana interesată nu ar dispune de nicio cale de atac.

232 În al treilea rând, Comisia consideră că o asemenea derogare substanțială, generală și prelungită de la dispozițiile Directivei 2008/115 nu poate fi justificată în temeiul articolului 72 TFUE. Legiuitorul Uniunii ar fi respectat, în definitiv, această dispoziție a dreptului primar, prevăzând la articolul 18 din Directiva 2008/115 norme specifice destinate să fie aplicate situațiilor de urgență cauzate de numărul excepțional de mare de resortisanți ai țărilor terțe supuși unei obligații de returnare.

233 În primul rând, Ungaria arată că articolul 5 alineatul (1a) din Legea privind frontierele statului se încadrează în derogarea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2008/115. În ceea ce privește articolul 5 alineatul (1b) din legea menționată, acest stat membru susține că nu poate fi aplicat decât în cazul unei situații de criză generate de o imigrare masivă și pentru menținerea ordinii publice și a securității interne.

234 Or, articolul 72 TFUE coroborat cu articolul 4 alineatul (2) TUE ar permite statelor membre să adopte și să aplice norme privind menținerea ordinii publice și apărarea securității interne care ar deroga de la dispozițiile dreptului Uniunii. În această privință, cadrul juridic prevăzut de dreptul derivat în vederea gestionării situațiilor de criză generate de o imigrare masivă s-ar fi dovedit insuficient în opinia Comisiei însești, care ar fi acționat în consecință, prezentând, în anul 2016, o reformă importantă în ceea ce privește Directivele 2013/32 și 2008/115.

235 Într-o situație de criză precum cea existentă în Ungaria, articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului ar putea, prin urmare, să deroge de la dispozițiile Directivei 2008/115 pe care Comisia le consideră a fi fost încălcate de acest stat membru.

236 În al doilea rând, Ungaria susține că, în orice caz, în temeiul acestui articol 5 alineatul (1b), serviciile de poliție sunt abilitate să asigure trecerea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală reținuți pe teritoriul maghiar nu a frontierei sârbo-maghiare, ci numai a gardului frontierei, care ar fi situat în Ungaria, ușor retras față de această frontieră, chiar dacă nu există nicio infrastructură pe fâșia de teren care separă acest gard de frontiera propriu-zisă menționată. În consecință, resortisanții țărilor terțe nu ar fi îndepărtați către Serbia. În lipsa unei returnări efective, aplicarea normelor Directivei 2008/115 ar fi, prin definiție, exclusă, întrucât un stat membru nu poate executa o măsură de îndepărtare pe propriul teritoriu.

237 Transferul efectuat în temeiul articolului 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului ar avea în realitate drept obiectiv să permită acestor resortisanți să introducă în cel mai scurt termen o cerere de protecție internațională în zonele de tranzit Röszke și Tompa.

238 Dreptul Uniunii nu ar indica de altfel direcția spre care ar trebui dirijate persoanele aflate în situație de ședere ilegală și nici nu ar impune să li se ofere vreo asistență.

239 În al treilea rând, Ungaria subliniază că, în cadrul aplicării practice a măsurilor de poliție adoptate în temeiul articolului 5 alineatul (1b) de din Legea privind frontierele statului, modul în care sunt tratați resortisanții țărilor terțe ar fi conform cu cerințele prevăzute la articolul 3 punctul 5 din Directiva 2008/115.

240 Garanțiile generale privind măsurile de poliție, în special cerința proporționalității, ar fi stabilite în Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Legea nr. XXXIV din 1994 privind poliția) (*Magyar Közlöny* 1994/41). În plus, persoana care a făcut obiectul unor măsuri coercitive ar avea posibilitatea

de a formula o cale de atac în temeiul articolului 92 din această lege. În sfârșit, articolul 33 din legea menționată ar defini în detaliu cerințele care trebuie respectate în cadrul unei măsuri de poliție desfășurate în temeiul articolului 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului.

Aprecierea Curții

241 Prin intermediul celui de al patrulea motiv, Comisia reproșează în esență Ungariei că nu și-a îndeplinit 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 prin permiterea faptului ca resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală care sunt opriți de poliție pe teritoriul maghiar în vederea efectuării unui control să fie întorși în mod forțat dincolo de gardul frontierei construit pe acest teritoriu, la câțiva metri de frontiera sârbo-maghiară, fără a fi respectate procedurile și garanțiile prevăzute de aceste dispoziții.

242 În această privință, în primul rând, trebuie să se sublinieze că, potrivit articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2008/115, aceasta se aplică, în principiu, tuturor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru.

243 Noțiunea de „ședere ilegală” este definită la articolul 3 punctul 2 din această directivă ca fiind prezența pe teritoriul unui stat membru a unui resortisant al unei țări terțe care nu îndeplinește sau nu mai îndeplinește condițiile de intrare, astfel cum sunt stabilite la articolul 6 din Codul Frontierelor Schengen, sau alte condiții de intrare, ședere sau reședință în acel stat membru. Rezultă din această definiție că orice resortisant al unei țări terțe care este prezent pe teritoriul unui stat membru fără să îndeplinească condițiile de intrare, de ședere sau de reședință în acesta se află, în virtutea acestui unic fapt, în situație de ședere ilegală fără ca această prezență să fie supusă vreunei condiții de durată minimă sau de intenție de a rămâne pe acest teritoriu (Hotărârea din 7 iunie 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punctul 48).

244 În speță, nu se contestă că articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului permite adoptarea unei măsuri de întoarcere forțată dincolo de gardul frontierei împotriva resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul maghiar, în sensul articolului 3 punctul 2 din Directiva 2008/115, cu excepția cazului în care acești resortisanți sunt suspectați că au săvârșit o infracțiune.

245 În al doilea rând, trebuie să se arate că articolul 2 alineatul (2) din această directivă enumeră motivele pentru care statele membre pot decide să excludă din domeniul de aplicare al directivei menționate un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală, în sensul acestui articol 3 punctul 2.

246 În aceste condiții, nu se contestă că articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului nu limitează domeniul său de aplicare la categoriile de resortisanți ai țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală în privința cărora articolul 2 alineatul (2) din Directiva 2008/115 autorizează statele membre să deroge de la această directivă. De altfel, Ungaria nu susține că acest articol 5 alineatul (1b) se încadrează în vreuna dintre derogările prevăzute la acest articol 2 alineatul (2).

247 În al treilea rând, din moment ce un resortisant al unei țări terțe intră în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115, el trebuie, în principiu, să fie supus standardelor și procedurilor comune prevăzute de aceasta în vederea îndepărtării sale, atât timp cât șederea sa nu a fost, eventual, regularizată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punctul 61, precum și Hotărârea din 19 martie 2019, Arib și alții, C-444/17, EU:C:2019:220, punctul 39).

248 În temeiul acestor standarde și proceduri, resortisantul unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală trebuie să facă obiectul unei proceduri de returnare ale cărei etape se desfășoară conform unei graduări a măsurilor care trebuie luate în vederea executării deciziei de returnare care, în principiu, trebuie să fi fost adoptată în privința sa, pentru a fi repatriat în mod uman și cu respectarea deplină a drepturilor sale fundamentale și a demnității sale [a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punctul 62, precum și Hotărârea din 8 mai 2018, K. A. și alții (Reîntregire familială în Belgia), C-82/16, EU:C:2018:308, punctul 100 și jurisprudența citată].

249 Astfel, odată ce a fost constatată ilegalitatea șederii, autoritățile naționale competente trebuie, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115 și fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute la articolul 6 alineatele (2)-(5) din aceasta, să adopte o decizie de returnare (Hotărârea din 11 decembrie 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 46 și jurisprudența citată).

250 Rezultă de asemenea din considerentul (6) al Directivei 2008/115 că această decizie de returnare trebuie luată la finalul unei proceduri echitabile și transparente. Mai precis, în temeiul articolului 5 din această directivă, atunci când autoritatea națională competentă intenționează să adopte o decizie de returnare, pe de o parte, trebuie să respecte principiul nereturnării și să țină seama în mod adecvat de interesul superior al copilului, de viața de familie și de starea de sănătate a resortisantului în cauză al unei țări terțe și, pe de altă parte, să asculte persoana interesată cu privire la acest aspect [a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 mai 2018, K. A. și alții (Reîntregire familială în Belgia), C-82/16, EU:C:2018:308, punctele 101-103].

251 În plus, Directiva 2008/115 stabilește condițiile de formă cărora le sunt supuse deciziile de returnare. Conform articolului 12 alineatul (1) din directiva menționată, aceste decizii trebuie emise în formă scrisă și motivate. Pe de altă parte, articolul 13 alineatul (1) din această directivă obligă statele membre să instituie căi de atac efective împotriva acestor decizii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 40).

252 Odată ce decizia de returnare a fost adoptată, resortisantul unei țări terțe care face obiectul acesteia trebuie de asemenea, în principiu, să beneficieze, în temeiul articolului 7 din directiva menționată, de un anumit termen pentru a părăsi în mod voluntar teritoriul statului membru în cauză. Îndepărtarea forțată nu intervine decât în ultimă instanță, conform articolului 8 din aceeași directivă, și sub rezerva articolului 9 din aceasta, care impune statelor membre să amâne îndepărtarea în cazurile pe care le prevede.

253 Rezultă că, fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute la articolul 6 alineatele (2)-(5) din Directiva 2008/115, statele membre trebuie să adopte o decizie de returnare împotriva resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor și care intră în domeniul de aplicare al acestei directive cu respectarea garanțiilor materiale și procedurale pe care aceasta le instituie, înainte de a proceda, dacă este cazul, la îndepărtarea lor.

254 În speță, în primul rând, trebuie să se arate că Ungaria nu contestă că, în temeiul articolului 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului, resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul său pot face obiectul unei întoarceri forțate dincolo de gardul frontierei, fără a se respecta în prealabil 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. În această privință trebuie să se sublinieze că garanțiile care însoțesc intervenția serviciilor de poliție, invocate de Ungaria și rezumate la punctul 240 din prezenta hotărâre, nu pot fi considerate, în mod evident, ca fiind corespunzătoare garanțiilor prevăzute de Directiva 2008/115.

255 În al doilea rând, contrar susținerilor Ungariei, întoarcerea forțată a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală dincolo de gardul frontierei construit pe teritoriul său trebuie asimilată cu o îndepărtare de pe acest teritoriu.

256 Astfel, deși este adevărat că, potrivit articolului 3 punctul 5 de Directiva 2008/115, îndepărtarea semnifică transportul fizic în afara statului membru pentru executarea unei obligații de returnare, nu este mai puțin adevărat că garanțiile care însoțesc procedurile de returnare și de îndepărtare prevăzute de această directivă ar fi lipsite de efectul lor util dacă un stat membru ar putea să se dispenseze de ele, în condițiile în care acesta efectuează o deplasare forțată a unui resortisant al unei țări terțe care echivalează în practică cu transportul său fizic în afara teritoriului său.

257 Or, Ungaria admite că spațiul situat între gardul frontierei, dincolo de care resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pot fi întorși în mod forțat, și frontiera sârbo-maghiară se limitează la o fâșie îngustă de pământ lipsită de orice infrastructură. După ce a fost întors în mod forțat de autoritățile de poliție maghiare pe această fâșie îngustă de teren, resortisantul unei țări terțe nu are, așadar, altă opțiune decât să părăsească teritoriul maghiar și să se deplaseze în Serbia pentru a putea locui undeva și a se hrăni.

258 În această privință trebuie să se arate că, în mod contrar celor susținute de Ungaria, acest resortisant nu are posibilitatea efectivă de a intra din această fâșie de teren în una dintre cele două zone de tranzit, Röszke și Tompa, pentru a depune în aceste zone o cerere de protecție internațională.

259 Astfel cum s-a arătat la punctul 128 din prezenta hotărâre, exista într-adevăr, cel puțin până la expirarea termenului stabilit în avizul motivat adresat de Comisie Ungariei, o practică administrativă constantă și generalizată a autorităților maghiare care consta în reducerea drastică a accesului în aceste zone de tranzit, făcând total iluzorie posibilitatea ca un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală întors în mod forțat dincolo de gardul frontierei să intre într-un termen scurt în una dintre zonele de tranzit menționate.

260 De altfel, Reprezentantul Special al Secretarului General al Consiliului Europei pentru migrație și refugiați și Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante au ajuns în esență la aceeași concluzie în rapoartele lor anexate la cererea introductivă a Comisiei.

261 În sfârșit, pentru motive analoge celor expuse la punctele 216 și 217 din prezenta hotărâre, trebuie respinsă argumentația Ungariei potrivit căreia articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului ar fi justificat în temeiul articolului 72 TFUE coroborat cu articolul 4 alineatul (2) TUE, din moment ce statul membru menționat se limitează în această privință să invoce la modul general un risc de tulburare a ordinii publice și a securității naționale, fără a demonstra corespunzător cerințelor legale necesitatea pe care o avea de a deroga în mod specific de la Directiva 2008/115, ținând seama de situația existentă pe teritoriul său la 8 februarie 2018 (a se vedea prin analogie Hotărârea din 2 iulie 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, punctele 27-29 și jurisprudența citată).

262 În ceea ce privește mai specific articolul 4 alineatul (2) TUE, Ungaria nu demonstrează că, având în vedere această situație, menținerea efectivă a funcțiilor esențiale ale statului vizate de această dispoziție, precum aceea de a proteja securitatea națională, nu putea fi asigurată decât prin derogarea de la Directiva 2008/115 [a se vedea prin analogie Hotărârea din 2 aprilie 2020, Comisia/Polonia, Ungaria și Republica Cehă (Mecanism de transfer temporar al solicitanților de protecție internațională), C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257, punctul 170].

263 Trebuie de asemenea să se arate că, prin adoptarea, printre altele, a articolului 6 alineatul (2), a articolului 7 alineatul (4), a articolului 11 alineatele (2) și (3), precum și a articolului 12 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/115, legiuitorul Uniunii a ținut seama în mod corespunzător de exercitarea responsabilităților ce revin statelor membre în temeiul articolului 72 TFUE. Astfel, dispozițiile menționate permit acestor state să deroge de la mai multe norme obligatorii prevăzute de această directivă atunci când protecția ordinii publice, a siguranței publice ori a securității naționale o impune.

264 În plus, astfel cum arată Comisia, articolul 18 din Directiva 2008/115, care nu a fost invocat de Ungaria, este consacrat în mod expres situațiilor de urgență cu care este posibil ca un stat membru să trebuiască să se confrunte atunci când un număr excepțional de mare de resortisanți ai țărilor terțe supuși unei obligații de returnare reprezintă o sarcină neprevăzută și dificilă pentru capacitatea de primire a centrelor de cazare ale acestuia ori pentru personalul său administrativ sau judiciar. În temeiul acestui articol 18, statele membre care trebuie să facă față unei asemenea situații pot să deroge de la anumite norme referitoare la plasarea și la menținerea în detenție a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, fără însă a încălca obligația generală de a lua toate măsurile adecvate pentru a garanta îndeplinirea obligațiilor care le revin în temeiul Directivei 2008/115.

265 În sfârșit, contrar susținerilor Ungariei, simpla împrejurare că ar fi preconizată o revizuire a Directivei 2008/115 nu este suficientă să se demonstreze că dispozițiile acestei directive care sunt în prezent în vigoare nu au ținut seama în mod corespunzător de responsabilitățile ce le revin statelor membre în materiile prevăzute la articolul 72 TFUE.

266 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că, prin permiterea îndepărtării tuturor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul național, cu excepția acelora dintre ei care sunt suspectați că au săvârșit o infracțiune, fără a respecta 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, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestor dispoziții.

Cu privire la al cincilea motiv, referitor la dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză

Argumentația părților

267 Comisia consideră, în primul rând, că Ungaria nu a transpus în mod corect articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32, care garantează dreptul solicitantului de protecție internațională de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză până la finalizarea procedurii având ca obiect examinarea căii de atac jurisdicționale îndreptate împotriva deciziei prin care cererea sa a fost respinsă în prima fază.

268 Comisia arată în această privință că, potrivit dreptului maghiar, introducerea unei căi de atac împotriva unei decizii administrative nu are, în principiu, efect suspensiv, articolul 50 din Codul de procedură a contenciosului administrativ prevăzând doar posibilitatea ca o instanță să dispună un asemenea efect în anumite condiții.

269 În calitate de *lex specialis*, Legea privind dreptul de azil ar stabili, la rândul său, norme în materie de contencios administrativ aplicabile controlului deciziilor în materie de azil. Or, Legea privind gestionarea imigrării masive, intrată în vigoare la 1 august 2015, ar fi abrogat dispozițiile Legii privind dreptul de azil care garantau explicit efectul suspensiv al căilor de atac îndreptate împotriva deciziilor de respingere a unei cereri de protecție internațională. Această abrogare ar afecta și cazurile în care nu s-a declarat o situație de criză generată de o imigrare masivă.

270 Articolul 5 alineatul (1) litera a) din Legea privind dreptul de azil ar recunoaște, este adevărat, un drept de ședere al solicitantului. Totuși, această dispoziție ar supune un asemenea drept unor condiții suplimentare care nu sunt expuse în mod exact. Pe de altă parte, nici articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil, aplicabil într-o situație de criză generată de o imigrare masivă, nu ar garanta o transpunere adecvată a articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32. Astfel, ședera în zona de tranzit impusă de acest articol 80/J alineatul (5) ar trebui calificată drept detenție și nu ar corespunde cerințelor articolului 46 din această directivă.

271 În ceea ce privește, în al doilea rând, controlul jurisdicțional al deciziilor de respingere ca inadmisibilă a unei cereri de azil, prevăzut la articolul 46 alineatul (6) din Directiva 2013/32, articolul 53 alineatul (6) din Legea privind dreptul de azil ar prevedea că introducerea căii de atac în acest scop nu are, în principiu, efect suspensiv, ceea ce nu ar fi conform cu acest articol 46 alineatul (6), în temeiul căruia statele membre ar trebui fie să garanteze efectul suspensiv automat al căilor de atac împotriva deciziilor de inadmisibilitate, fie să se asigure că o instanță adoptă o decizie privind un asemenea efect suspensiv.

272 În plus, Legea privind dreptul de azil nu ar prevedea în mod clar dacă articolul 50 din Codul de procedură a contenciosului administrativ este aplicabil procedurilor judiciare ce se încadrează în domeniul de aplicare al Legii privind dreptul de azil.

273 În al treilea rând, în ceea ce privește situațiile menționate la articolul 46 alineatul (6) literele (a) și (b) din Directiva 2013/32, în privința cărora se aplică norma prevăzută la articolul 46 alineatul (5) din această directivă, Comisia admite că ele sunt menționate la articolul 51 alineatul (2) litera e) și alineatul (7) litera h) din Legea privind dreptul de azil și că articolul 53 alineatul (6) din legea menționată prevede că depunerea unei cereri introductive nu are ca efect suspendarea executării deciziei atacate, cu excepția deciziilor în materie de azil adoptate în temeiul acestui articol 51 alineatul (2) litera e) și alineatul (7) litera h).

274 Cu toate acestea, Legea privind dreptul de azil nu ar prevedea în mod clar că depunerea unei cereri introductive prin care se urmărește contestarea deciziilor adoptate în temeiul articolului 51 alineatul (2) litera e) și alineatul 7) litera h) are efect suspensiv. Numai un raționament *a contrario* ar permite să se concluzioneze că ar fi aplicabilă o altă regulă decât cea a lipsei efectului suspensiv. În orice caz, textul Legii privind dreptul de azil nu ar preciza dacă această regulă diferită implică un efect suspensiv automat, astfel cum ar impune articolul 46 alineatul (5) și alineatul (6) literele (a) și (b) din Directiva 2013/32.

275 Ungaria răspunde că reglementarea sa asigură în mod adecvat posibilitatea solicitanților de protecție internațională de a rămâne pe teritoriul său, în conformitate cu articolul 46 din Directiva 2013/32, chiar dacă acest articol nu a fost transpus literal în dreptul său național.

276 În primul rând, articolul 5 alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil ar prevedea că solicitantul are dreptul de ședere pe teritoriul maghiar în conformitate cu condițiile prevăzute de această lege. Acest drept ar trebui să fie garantat oricărui solicitant supus unei proceduri de azil, ceea ce ar avea ca efect, conform articolului 35 alineatul (1) din legea menționată, că beneficiază de acesta până la notificarea deciziei pronunțate la finalul procedurii de azil, decizie care ar corespunde, dacă este cazul, deciziei judecătorești pronunțate în urma examinării căii de atac prin care se urmărește contestarea deciziei de respingere a cererii de protecție internațională.

277 Trimiterea la condițiile prevăzute de lege, efectuată la articolul 5 alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, ar avea ca efect faptul că resortisantul unei țări terțe trebuie să se conformeze statutului de solicitant definit de lege. O altă condiție ar putea fi obligația solicitantului de a locui în locul desemnat de autoritatea competentă în materie de azil. Articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil ar institui o regulă de acest tip. În sfârșit, aceste condiții ar urmări deopotrivă să îl excludă de la beneficiul dreptului de ședere pe solicitantul de protecție internațională care introduce din nou o cerere de protecție internațională, conform articolului 80/K alineatul (11) din această lege.

278 Pe de altă parte, în temeiul articolului 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil, în cazul în care se declară o situație de criză generată de o imigrare masivă, solicitantul ar avea dreptul de ședere în zona de tranzit în cauză și, prin urmare, pe teritoriul maghiar până la notificarea deciziei definitive, în conformitate cu articolul 80/J alineatul (2) din această lege.

279 În ceea ce privește, în al doilea rând, situațiile menționate la articolul 46 alineatul (6) din Directiva 2013/32, în temeiul articolului 50 din Codul de procedură a contenciosului administrativ, solicitantul ar fi în măsură să ceară protecție jurisdicțională imediată, care s-ar putea manifesta prin acordarea unui efect suspensiv și, prin urmare, prin posibilitatea de a rămâne pe teritoriul maghiar.

280 În al treilea rând, situațiile menționate la articolul 46 alineatul (6) literele (a) și (b) din Directiva 2013/32, în privința cărora se aplică articolul 46 alineatul (5), ar fi reglementate de articolul 51 alineatul (2) litera e) și alineatul (7) litera h) din Legea privind dreptul de azil, întrucât dreptul de a rămâne pe teritoriul maghiar este garantat, de plin drept, în aceste două cazuri.

Aprecierea Curții

281 Prin intermediul celui de al cincilea motiv, Comisia reproșează în esență Ungariei că nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 46 alineatele (5) și (6) din Directiva 2013/32 pentru motivul că acest stat membru nu garantează, în condițiile prevăzute de aceste dispoziții, dreptul solicitanților de protecție internațională de a rămâne pe teritoriul său până la finalizarea procedurii având ca obiect examinarea căii de atac îndreptate împotriva deciziei prin care cererea lor a fost respinsă în prima fază.

– Cu privire la primul aspect al celui de al cincilea motiv, referitor la articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32

282 În primul rând, trebuie să se arate că, în temeiul articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32, solicitanților de protecție internațională li se permite, sub rezerva cazurilor prevăzute la articolul 41 alineatul (1) și la articolul 46 alineatul (6) din această directivă, să rămână pe teritoriul statului membru în cauză până la expirarea termenului privind exercitarea dreptului lor la o cale de atac efectivă împotriva deciziilor prevăzute la alineatul (1) al acestui articol 46 și, în cazul în care acest drept a fost exercitat în termenul respectiv, până la soluționarea acesteia.

283 Potrivit articolului 2 litera (p) din Directiva 2013/32, expresia „a rămâne în statul membru” face trimitere la faptul de a rămâne pe teritoriul statului membru în care a fost depusă sau examinată cererea de protecție internațională, inclusiv la frontiera sau în una dintre zonele de tranzit ale acestuia.

284 În al doilea rând, trebuie să se sublinieze că resortisantul unei țări terțe sau apatridul a cărui cerere de protecție internațională a fost respinsă, în primă fază, de autoritatea decizională continuă să beneficieze, în temeiul articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2013/33 coroborat cu articolul 2 litera (b) din aceasta, de condițiile de primire prevăzute de această directivă, în măsura în care îi este autorizată șederea pe teritoriu, în temeiul articolului 46 din Directiva 2013/32, în vederea contestării unei asemenea decizii de respingere.

285 Astfel, articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2013/33 prevede că solicitantul de protecție internațională beneficiază de condițiile de primire prevăzute de această directivă cât timp este autorizat să rămână pe teritoriul statului membru respectiv în calitate de solicitant și, potrivit articolului 2 litera (b) din directiva menționată, resortisantul unei țări terțe sau apatridul trebuie considerat solicitant de protecție internațională, în sensul aceleiași directive, atât timp cât nu s-a pronunțat o hotărâre definitivă cu privire la cererea sa.

286 Or, având în vedere legătura strânsă existentă între domeniul de aplicare al Directivei 2013/32 și cel al Directivei 2013/33, trebuie să se rețină, în sensul articolului 2 litera (b) din Directiva 2013/33, aceeași definiție a deciziei finale ca cea reținută la articolul 2 litera (e) din Directiva 2013/32 pentru a se determina domeniul de aplicare al acestei din urmă directive, și anume orice decizie de acordare sau nu a statutului de refugiat sau de beneficiar al protecției subsidiare persoanei în cauză și care nu mai

este susceptibilă de a fi supusă niciunei căi de atac în cadrul capitolului V din directiva menționată, indiferent dacă respectiva cale de atac are sau nu ca efect de a permite unui solicitant de protecție internațională să rămână pe teritoriul statului membru în cauză până la soluționarea acesteia.

287 Rezultă, pe de o parte, că deși articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 se limitează să confere solicitantului de protecție internațională care intră în domeniul său de aplicare un drept de a rămâne pe teritoriul statului membru în cauză, existența acestui drept este totuși consacrată în mod necondiționat, sub rezerva excepțiilor prevăzute la articolul 41 alineatul (1) și la articolul 46 alineatul (6) din această directivă, și, pe de altă parte, că un stat membru nu poate stabili modalitățile de exercitare a unui asemenea drept decât în măsura în care acestea sunt conforme în special cu Directivele 2013/32 și 2013/33.

288 În al treilea rând, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, dispozițiile unei directive trebuie puse în aplicare cu o forță obligatorie incontestabilă, cu specificitatea, precizia și claritatea necesare pentru îndeplinirea cerinței securității juridice care impune ca, în cazul în care directiva vizează crearea de drepturi pentru particulari, beneficiarii să fie în măsură să își cunoască drepturile în totalitate (Hotărârea din 8 iulie 1999, Comisia/Franța, C-354/98, EU:C:1999:386, punctul 11, Hotărârea din 14 martie 2006, Comisia/Franța, C-177/04, EU:C:2006:173, punctul 48, și Hotărârea din 4 octombrie 2018, Comisia/Spania, C-599/17, nepublicată EU:C:2018:813, punctul 19, precum și jurisprudența citată).

289 Rezultă că, atunci când un stat membru decide să stabilească modalitățile de exercitare a dreptului de a rămâne pe teritoriul său, astfel cum este consacrat la articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32, aceste modalități trebuie să fie definite în mod suficient de clar și de precis pentru ca solicitantul de protecție internațională să poată cunoaște întinderea exactă a unui asemenea drept și să se poată aprecia dacă asemenea modalități sunt compatibile în special cu Directivele 2013/32 și 2013/33.

290 Sub rezerva acestor observații, în speță trebuie să se arate, în primul rând, că nu se contestă că, atunci când se declară o situație de criză generată de o imigrare masivă, articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil stabilește, prin derogare de la articolul 5 alineatul (1) litera a) din această lege, că solicitanții sunt obligați să rămână în zonele de tranzit Röszke și Tompa până la finalizarea procedurii care are ca obiect examinarea căii de atac introduse împotriva deciziei autorității competente în materie de azil prin care este respinsă cererea lor.

291 Acest articol 80/J alineatul (5) garantează astfel că solicitanții au dreptul de a rămâne pe teritoriul maghiar atât timp cât calea de atac jurisdicțională îndreptată împotriva deciziei prin care s-a respins cererea lor este pendinte. În aceste condiții, astfel cum s-a arătat la punctul 226 din prezenta hotărâre, ei sunt supuși în această perioadă unui sistem de detenție generalizată în aceste zone de tranzit, incompatibil cu drepturile care le sunt recunoscute la articolul 24 alineatul (3) și la articolul 43 din Directiva 2013/32, precum și la articolele 8, 9 și 11 din Directiva 2013/33.

292 În această privință trebuie să se arate în special, ținând seama de situația în discuție în cadrul examinării prezentului motiv, că niciunul dintre motivele de detenție enumerate la articolul 8 alineatul (3) primul paragraf din Directiva 2013/33 nu vizează ipoteza unui solicitant de protecție internațională a cărui cerere a fost respinsă în prima fază de autoritatea decizională și care beneficiază încă de un termen pentru introducerea unei căi de atac împotriva acestei decizii sau care a introdus o asemenea cale de atac.

293 Or, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 287 din prezenta hotărâre, un stat membru nu poate impune modalități de exercitare a dreptului de a rămâne pe teritoriul său, garantat la articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32, care încalcă drepturile solicitanților de protecție internațională garantate prin Directivele 2013/32 și 2013/33.

294 Rezultă că, prin faptul că, în cazul declarării unei situații de criză generate de o imigrare masivă, nu permite solicitanților de protecție internațională a căror cerere a fost respinsă în prima fază de autoritatea decizională să rămână pe teritoriul său decât cu condiția ca aceștia să fie plasați în detenție, în mod contrar Directivelor 2013/32 și 2013/33, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32.

295 În al doilea rând, nu se contestă că, în cazul în care nu se declară o situație de criză generată de o imigrare masivă, articolul 5 alineatul (1) litera a) din Legea privind dreptul de azil, care nu a fost abrogat prin Legea nr. XX din 2017, prevede că solicitantul de azil are dreptul de ședere pe teritoriul maghiar în conformitate cu condițiile prevăzute de această lege, în sensul că un asemenea drept există, în temeiul articolului 35 alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, până la notificarea deciziei care nu este supusă căilor de atac, pronunțată la finalizarea procedurii de azil.

296 Comisia consideră totuși că această reglementare nu garantează solicitantului de protecție internațională un drept de a rămâne pe teritoriul maghiar, în condițiile prevăzute la articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32, pentru motivul că acest drept este supus, la articolul 5 alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, unor condiții care nu sunt definite în alt mod.

297 Ungaria a subliniat în înscrisurile sale de procedură și în ședință că condițiile la care face trimitere acest articol 5 alineatul (1) constau în a impune, pe de o parte, ca persoana interesată să se conformeze statutului de solicitant definit de lege și să respecte, în plus, obligația care este stabilită în privința sa, dacă este cazul, de a avea reședința într-un loc determinat, care poate fi, în conformitate cu articolul 80/J alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil, una dintre cele două zone de tranzit, Röszke și Tompa, atunci când este declarată o situație de criză generată de o imigrare masivă. Pe de altă parte, potrivit acestui stat membru, condițiile menționate urmăresc deopotrivă să îl priveze, în conformitate cu articolul 80/K alineatul (11) din această lege, de dreptul de a rămâne pe teritoriul maghiar pe solicitantul care a introdus o nouă cerere de azil, deși a fost pronunțată o decizie definitivă de închidere sau de respingere cu privire la cererea sa precedentă.

298 În această privință, *primo*, trebuie să se arate că, în conformitate cu articolul 7 din Directiva 2013/33, statele membre pot impune solicitanților de protecție internațională, în anumite condiții, un loc al reședinței, inclusiv după ce cererea lor a fost respinsă în prima fază de autoritatea decizională. Prin urmare, nu se poate considera ca fiind contrar articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 ca dreptul de a rămâne pe teritoriul unui stat membru să fie subordonat respectării unei asemenea condiții privind reședința, cu condiția ca aceasta din urmă să respecte garanțiile prevăzute la articolul 7 din Directiva 2013/33. Totuși, trebuie să se arate că Ungaria nu identifică o dispoziție din Legea privind dreptul de azil care ar conține tocmai o asemenea condiție.

299 *Secundo*, trebuie să se arate că articolul 80/J alineatul (5) și articolul 80/K alineatul (11) au vocația de a se aplica numai atunci când a fost declarată o situație de criză generată de o imigrare masivă și când, astfel cum a admis Ungaria în ședință, într-o asemenea situație, nu este aplicabil articolul 5 alineatul (1) litera a) din Legea privind dreptul de azil. Acest stat membru nu poate, așadar, fără a se contrazice, să afirme că articolul 80/J alineatul (5) și articolul 80/K alineatul (11) din Legea privind dreptul de azil stabilesc condițiile în care se aplică articolul 5 alineatul (1) din această lege.

300 În sfârșit, *tertio*, trebuie să se arate că condiția care impune respectarea statutului de solicitant de protecție internațională definit de lege și căreia i s-ar supune deopotrivă, potrivit propriilor afirmații ale Ungariei, dreptul de ședere care decurge din articolul 5 alineatul (1) litera a) din Legea privind dreptul de azil se pretează la diverse interpretări și face trimitere la alte condiții, care nu au fost identificate de acest stat membru.

301 Or, astfel cum s-a arătat la punctul 289 din prezenta hotărâre, atunci când un stat membru prevede modalități de exercitare a dreptului de a rămâne pe teritoriul său, garantat la articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32, aceste modalități trebuie să fie identificate în mod suficient de clar și de precis

pentru ca solicitantul de protecție internațională să poată cunoaște întinderea exactă a unui asemenea drept și să se poată aprecia dacă asemenea modalități sunt compatibile în special cu Directivele 2013/32 și 2013/33.

302 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32.

– Cu privire la al doilea aspect al celui de al cincilea motiv, referitor la articolul 46 alineatul (6) din Directiva 2013/32

303 Prin derogare de la articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32, articolul 46 alineatul (6) din aceasta permite statelor membre, în cazurile prevăzute de această dispoziție, în special atunci când decizia de respingere a cererii de protecție internațională este întemeiată pe anumite motive de inadmisibilitate, să nu acorde automat un drept de a rămâne pe teritoriu până la soluționarea căii de atac introduse de solicitant, în măsura în care o instanță judecătorească are competența de a hotărî dacă persoana interesată poate rămâne pe teritoriul statului membru în cauză în pofida deciziei al cărei obiect îl face și care a fost adoptată în prima fază.

304 Potrivit Comisiei, Ungaria nu a transpus corect dispoziția menționată, pentru motivul, pe de o parte, că articolul 53 alineatul (6) din Legea privind dreptul de azil nu conferă un efect suspensiv introducerii căii de atac împotriva unei decizii de respingere ca inadmisibilă a cererii de protecție internațională și, pe de altă parte, că această lege nu precizează în mod clar dacă articolul 50 din Codul de procedură a contenciosului administrativ, ce permite să se solicite instanței competente sesizate suspendarea deciziei administrative atacate, este aplicabil procedurilor judiciare care intră în domeniul de aplicare al Legii privind dreptul de azil.

305 Rezultă că, în esență, Comisia reproșează Ungariei că nu a transpus în mod suficient de clar și de precis articolul 46 alineatul (6) din Directiva 2013/32, pentru motivul că reglementarea maghiară nu precizează expres că articolul 50 din Codul de procedură a contenciosului administrativ se aplică deciziilor de respingere ca inadmisibilă a unei cereri de protecție internațională.

306 Totuși, o asemenea argumentație nu este fondată.

307 Astfel, după cum domnul avocat general a arătat în esență la punctul 207 din concluzii, simplul fapt că articolul 50 din Codul de procedură a contenciosului administrativ are un domeniu general de aplicare și că articolul 53 alineatul (6) din Legea privind dreptul de azil nu precizează că acest articol 50 se aplică în cadrul procedurilor reglementate de această lege nu este suficient să se considere că Ungaria nu s-ar fi conformat în mod precis și suficient de clar articolului 46 alineatul (6) din Directiva 2013/32. În această privință trebuie să se sublinieze că articolul 53 alineatul (6) din Legea privind dreptul de azil nu exclude aplicarea aceluiași articol 50 și nici nu instituie o normă care ar fi incompatibilă cu acest din urmă articol. În plus, Comisia nu a prezentat niciun element care să permită să fie pusă la îndoială posibilitatea ca instanțele maghiare să aplice articolul 50 din Codul de procedură a contenciosului administrativ în cadrul examinării unei căi de atac jurisdicționale îndreptate împotriva unei decizii de respingere ca inadmisibilă a unei cereri de protecție internațională.

308 Rezultă că al doilea aspect al celui de al cincilea motiv trebuie să fie respins ca nefondat, fără a fi necesar să se examineze dacă articolul 50 din Codul de procedură a contenciosului administrativ constituie, în rest, o transpunere completă și corectă a articolului 46 alineatul (6) ultimul paragraf din Directiva 2013/32.

– Cu privire la al treilea aspect al celui de al cincilea motiv, referitor la articolul 46 alineatul (6) literele (a) și (b) din Directiva 2013/32

309 Prin derogare de la norma prevăzută la articolul 46 alineatul (6) din Directiva 2013/32, din cuprinsul literelor (a) și (b) ale acestei dispoziții se deduce că, atunci când cererea de protecție internațională este respinsă ca nefondată din cauza împrejurărilor prevăzute la articolul 31 alineatul (8) litera (h) din această directivă sau este declarată inadmisibilă în temeiul articolului 33 alineatul (2) literele (c) și (e) din directiva menționată, dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru trebuie să fie acordat în condițiile prevăzute la articolul 46 alineatul (5) din directiva menționată, iar nu la articolul 46 alineatul (6) ultimul paragraf din aceasta.

310 Comisia reproșează Ungariei că nu a transpus în mod suficient de clar și de precis această normă derogatorie, pentru motivul că articolul 53 alineatul (6) din Legea privind dreptul de azil nu ar evidenția în mod clar că depunerea cererii introductive are un efect suspensiv atunci când aceasta are ca obiect contestarea unei decizii adoptate în temeiul articolului 51 alineatul (2) litera e) și alineatul (7) litera h) din Legea privind dreptul de azil.

311 Totuși, o asemenea argumentație trebuie să fie respinsă ca nefondată.

312 Astfel, după cum domnul avocat general a arătat în esență la punctul 211 din concluzii, reiese cu claritate din însuși modul de redactare a articolului 53 alineatul (6) din Legea privind dreptul de azil că acele căi de atac care sunt formulate împotriva deciziilor adoptate în temeiul articolului 51 alineatul (2) litera e) și alineatul (7) litera h) din Legea privind dreptul de azil au efect suspensiv automat.

313 Prin urmare, al treilea aspect al celui de al cincilea motiv trebuie să fie deopotrivă respins ca nefondat, fără a fi necesar să se examineze dacă articolul 53 alineatul (6) din Legea privind dreptul de azil constituie, în rest, o transpunere corectă și completă a articolului 46 alineatul (6) literele (a) și (b) din Directiva 2013/32.

314 Rezultă că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 prin impunerea unor condiții contrare dreptului Uniunii pentru exercitarea de către solicitanții de protecție internațională care intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții a dreptului lor de a rămâne pe teritoriul său.

315 Având în vedere ansamblul considerațiilor precedente, trebuie să se constate că Ungaria nu și-a îndeplinit 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 articolului 6, al articolului 24 alineatul (3), al articolului 43 și al articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 și al articolelor 8, 9 și 11 de Directiva 2013/33:

– prin prevederea condiției ca cererile de protecție internațională ce provin de la resortisanți ai țărilor terțe sau apatrizi care, sosind din Serbia, doresc să aibă acces pe teritoriul său la procedura de protecție internațională să poată fi depuse numai în zonele de tranzit Röszke și Tompa și prin adoptarea în același timp a unei practici administrative constante și generalizate care limitează drastic numărul de solicitanți autorizați să intre zilnic în aceste zone de tranzit;

– prin instituirea unui sistem de detenție generalizată a solicitanților de protecție internațională în zonele de tranzit Röszke și Tompa fără a respecta garanțiile prevăzute la articolul 24 alineatul (3) și la articolul 43 din Directiva 2013/32, precum și la articolele 8, 9 și 11 din Directiva 2013/33;

– prin permiterea îndepărtării tuturor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul său, cu excepția acelora dintre ei care sunt suspectați că au săvârșit o infracțiune, fără a respecta 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;

– prin impunerea unor condiții contrare dreptului Uniunii pentru exercitarea de către solicitanții de protecție internațională care intră în domeniul de aplicare al articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 a dreptului lor de a rămâne pe teritoriul său.

316 Respinge în rest acțiunea.

Cu privire la cheltuielile de judecată

317 În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Conform articolului 138 alineatul (3) din acest regulament, în cazul în care părțile cad fiecare în pretenții cu privire la unu sau mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată. Totuși, în cazul în care împrejurările cauzei justifică acest lucru, Curtea poate decide ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, o parte să suporte o fracțiune din cheltuielile de judecată efectuate de cealaltă parte. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă a căzut în pretenții cu privire la partea esențială a motivelor sale, se impune, având în vedere împrejurările cauzei, obligarea Ungariei să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, patru cincimi din cheltuielile de judecată efectuate de Comisie. Aceasta din urmă va suporta o cincime din cheltuielile sale de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

1) **Ungaria nu și-a îndeplinit 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/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, al articolului 6, al articolului 24 alineatul (3), al articolului 43 și al articolului 46 alineatul (5) 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 și al articolelor 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:**

   – **prin prevederea condiției ca cererile de protecție internațională ce provin de la resortisanți ai țărilor terțe sau apatrizi care, sosind din Serbia, doresc să aibă acces pe teritoriul său la procedura de protecție internațională să poată fi depuse numai în zonele de tranzit Röszke (Ungaria) și Tompa (Ungaria) și prin adoptarea în același timp a unei practici administrative constante și generalizate care limitează drastic numărul de solicitanți autorizați să intre zilnic în aceste zone de tranzit;**

   – **prin instituirea unui sistem de detenție generalizată a solicitanților de protecție internațională în zonele de tranzit Röszke și Tompa fără a respecta garanțiile prevăzute la articolul 24 alineatul (3) și la articolul 43 din Directiva 2013/32, precum și la articolele 8, 9 și 11 din Directiva 2013/33;**

   – **prin permiterea îndepărtării tuturor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul său, cu excepția acelora dintre ei care sunt suspectați că au săvârșit o infracțiune, fără a respecta 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;**

   – **prin impunerea unor condiții contrare dreptului Uniunii pentru exercitarea de către solicitanții de protecție internațională care intră în domeniul de aplicare al articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 a dreptului lor de a rămâne pe teritoriul său.**

2) **Respinge în rest acțiunea.**

3) **Ungaria suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, patru cincimi din cheltuielile de judecată efectuate de Comisia Europeană.**

4) **Comisia Europeană suportă o cincime din propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături