



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 30 aprilie 2019¹

Cauza C-556/17

Alekszj Torubarov
împotriva
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

[cerere de decizie preliminară formulată de Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Pécs, Ungaria)]

„Cerere de decizie preliminară – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Controale la frontieră, azil și imigrație – Proceduri comune de acordare și de retragere a protecției internaționale – Controlul judiciar al deciziilor administrative cu privire la cererea de azil – Dreptul la o cale de atac efectivă – Competența instanței naționale limitată la pronunțarea unei hotărâri de anulare”

I. Introducere

1. Tenisul de masă (ori, sub o denumire comercială, ping-pongul) este un sport popular care se pare că a apărut la începutul secolului al XIX-lea sau al XX-lea în Anglia. „Obiectivul jocului este lovirea mingii în așa fel încât să treacă peste plasă și să sară pe jumătatea adversă a mesei, iar adversarul să nu poată să o atingă ori să o returneze corect”. La această definiție de bază, Encyclopædia Britannica adaugă un fapt istoric interesant: „primele campionate mondiale au avut loc la Londra în anul 1926, iar de atunci până în anul 1939, jocul a fost dominat de jucători din Europa Centrală, campionatul masculin fiind câștigat de nouă ori de Ungaria și de două ori de Cehoslovacia”².

2. Există, din păcate, o altă variantă a jocului, care este, în general, mai puțin plăcută. În argoul judiciar ceh, și poate nu doar acolo, „ping-pongul judiciar” sau „ping-pongul procedural” se referă la situația nedorită în care o cauză este în mod repetat plimbată de la o instanță la alta în cadrul unei structuri judiciare sau, în contextul contenciosului administrativ, între instanțele judecătorești și autoritățile administrative.

3. Prezenta cauză și problemele pe care le dezvăluie ar putea demonstra ipoteza că, din păcate, din perspectiva instabilității procedurale recente, popularitatea acestui joc în Europa Centrală nu se rezumă la cărțile de istorie și la enciclopedii.

¹ Limba originală: engleza.

² Expresia „table tennis” („tenis de masă”), Britannica Academic, Encyclopædia Britannica, 21 august 2018, <https://academic.eb.com/levels/collegiate/article/table-tennis/70842> (accesată ultima dată la 15 ianuarie 2019).

4. În anul 2015, legiuitorul maghiar a schimbat competența instanțelor de a reexamina deciziile administrative privind azilul, de la posibilitatea de a *modifica* în mod direct o decizie, doar la puterea de a *anula* și de a retrimite cererea spre soluționare. În consecință, instanțele naționale nu pot înlocui astfel de decizii atunci când le consideră nelegale. Acestea pot doar să anuleze decizia și să retrimită cauza autorității administrative pentru emiterea unei noi decizii.

5. Domnul A. Torubarov (denumit în continuare „reclamantul”) a solicitat protecție internațională în Ungaria în anul 2013. Cererea sa a fost respinsă de autoritatea administrativă de două ori. Ambele decizii de respingere au fost anulate, pentru motive diferite, de instanța de trimitere. Apoi, autoritatea administrativă a respins această cerere pentru a treia oară, aparent fără a ține seama de indicațiile instanței de trimitere conținute în cea de a doua hotărâre de anulare a celei de a doua decizii administrative.

6. Instanța de trimitere judecă acum cauza pentru a treia oară. Confruntată cu problema pe care o reprezintă o autoritate administrativă care nu dorește să respecte o hotărâre judecătorească, instanța respectivă dorește să afle dacă își poate întemeia competența de a modifica decizia administrativă în litigiu pe dreptul Uniunii și, mai precis, pe Directiva 2013/32/UE privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (denumită în continuare „Directiva 2013/32”)³, interpretată în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

7. Da, poate.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

8. Articolul 46 alineatul (1) litera (a) și alineatul (3) din Directiva 2013/32 prevede:

„(1) Statele membre se asigură că solicitanții de protecție internațională au dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, împotriva:

(a) unei decizii luate cu privire la cererea lor de protecție internațională, inclusiv o decizie:

(i) de a considera nefondată o cerere cu privire la statutul de refugiat și/sau de protecție subsidiară;

[...]

(3) Pentru a se conforma alineatului (1), statele membre se asigură că o cale de atac efectivă prevede examinarea deplină și *ex nunc* atât a elementelor de fapt, cât și a elementelor de drept, inclusiv, după caz, o examinare a necesităților de protecție internațională în temeiul Directivei 2011/95/UE⁴, cel puțin în cazul procedurilor privind căile de atac în fața unei instanțe de fond.”

³ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 (JO 2013, L 180, p. 60).

⁴ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO 2011, L 337, p. 9).

9. Articolul 52 din Directiva 2013/32 cuprinde următoarele dispoziții tranzitorii:

„Statele membre aplică actele cu putere de lege și actele administrative menționate la articolul 51 alineatul (1) cererilor de protecție internațională depuse după 20 iulie 2015 sau după o dată anterioară și procedurilor de retragere a protecției internaționale începute după acea dată. Cererile depuse înainte de 20 iulie 2015 și procedurile de retragere a statutului de refugiat începute înainte de acea dată sunt reglementate de actele cu putere de lege și actele administrative adoptate în temeiul Directivei 2005/85/CE⁵.

[...]”

10. „[A]ctele cu putere de lege și actele administrative menționate la articolul 51 alineatul (1)” din Directiva 2013/32 includ măsuri legate de punerea în aplicare a articolului 46 din aceeași directivă.

B. Dreptul maghiar

11. Articolul 46 alineatul (1) litera a) din 2007. évi LXXX. menedékjogról törvény (Legea nr. LXXX din 2007 privind dreptul de azil) (denumită în continuare „Legea privind dreptul de azil”) prevede:

„În procedurile de azil desfășurate de autoritatea competentă în materia azilului:

a) nu este permisă nicio cale de atac și nu poate fi solicitată redeschiderea procedurii;

[...]”

12. În conformitate cu articolul 68 alineatele (5) și (6) din Legea privind dreptul de azil:

„(5) Instanța nu poate modifica decizia autorității competente în materia azilului. Instanța anulează orice decizie administrativă pe care o consideră nelegală, cu excepția cazurilor de încălcare a unei norme procedurale care nu afectează fondul cauzei și, dacă este cazul, dispune ca autoritatea competentă în materia azilului să redeschidă procedura.

(6) Hotărârea judecătorească adoptată la încheierea procedurii este definitivă și nu este supusă niciunei căi de atac.”

13. Articolul 339 alineatul (1) din 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (Legea nr. III din 1952 cu privire la Codul de procedură civilă) (denumită în continuare „CPC”) prevede:

„Cu excepția unor dispoziții contrare prevăzute în legislația relevantă, instanța anulează orice decizie administrativă pe care o consideră nelegală, cu excepția cazurilor de încălcare a unei norme procedurale care nu afectează fondul cauzei și, dacă este cazul, dispune ca [autoritatea administrativă] să deschidă o nouă procedură.”

⁵ Directiva Consiliului din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (JO 2005, L 326, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 242).

14. Articolul 109 alineatul (4) din 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Legea nr. CXL din 2004 privind dispozițiile generale aplicabile procedurilor și serviciilor administrative) (denumită în continuare „Legea privind procedurile și serviciile administrative”) prevede:

„Autoritatea administrativă este obligată să respecte dispozitivul și considerentele deciziei adoptate de instanța competentă să judece cauzele de contencios administrativ și să se conformeze acestora în noua procedură și la adoptarea unei noi decizii.”

15. În temeiul articolului 121 alineatul (1) litera f) din Legea privind procedurile și serviciile administrative:

„În procedurile reglementate în prezentul capitol, decizia se anulează în cazul în care:

[...]

f) conținutul deciziei încalcă prevederile articolului 109 alineatele (3) și (4).”

III. Situația de fapt, procedura națională și întrebarea preliminară

16. Reclamantul este un om de afaceri rus. El avea calitatea de membru al partidului rus denumit „Cauza Justă”, aflat în opoziție. În plus, era membru în cadrul organizației non-guvernamentale „Rusia Comercial Activă”, care sprijinea antreprenorii din țara respectivă.

17. Începând cu anul 2008, împotriva reclamantului au fost declanșate mai multe procese penale în Rusia. Acesta a călătorit în Austria, apoi în Republica Cehă. De aici a fost extrădat în Rusia, la 2 mai 2013, în temeiul unui mandat de arestare internațional. Odată întors în Rusia, reclamantul a fost pus sub acuzare, iar ulterior a fost pus în libertate.

18. La 9 decembrie 2013, reclamantul a trecut granița maghiară. În aceeași zi, a fost reținut de poliția de frontieră și a formulat o cerere de protecție internațională.

19. Prin decizia din 15 august 2014, autoritatea maghiară competentă în materia azilului, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Oficiul pentru Imigrație și Azil) (denumit în continuare „pârâtul”), a respins cererea (*prima decizie administrativă*). În opinia pârâtului, nici declarațiile reclamantului, nici informațiile privind țara de origine nu au dovedit susținerea că a fost confruntat cu un risc real de persecuție sau de vătămări grave.

20. Reclamantul a formulat la instanța de trimitere o acțiune împotriva primei decizii administrative, iar această instanță, prin hotărârea din 6 mai 2015, a anulat decizia emisă de pârât și l-a obligat pe acesta să inițieze o nouă procedură și să adopte o nouă decizie (*prima decizie judiciară*). Instanța a reținut că prima decizie administrativă era viciată de contradicții și că pârâtul nu a examinat o parte semnificativă din situația de fapt, analizând aleatoriu faptele cercetate. Instanța a obligat pârâtul să completeze informațiile referitoare la țara de origine și să efectueze o verificare și o evaluare cuprinzătoare a faptelor și a probelor în cadrul unei noi proceduri.

21. Prin cea de a doua decizie, emisă la 22 iunie 2016, pârâtul a respins din nou cererea în litigiu (*a doua decizie administrativă*). Acesta a concluzionat că, deși au fost formulate acuzații penale împotriva reclamantului în Rusia pentru motive politice, dreptul la un proces echitabil în fața unei instanțe independente i-ar fi garantat în țara respectivă. Pârâtul a invocat de asemenea declarația de poziție emisă de Alkotmányvédelmi Hivatal (Oficiul pentru Protecția Constituției, Ungaria). Pârâtul a reținut că șederea reclamantului în Ungaria aducea atingere intereselor privind securitatea națională, întrucât existau motive întemeiate pentru a se prezuma că era îndeplinit motivul de excludere

prevăzut la articolul 1 secțiunea F litera c) din Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților⁶.

22. Reclamantul a atacat cea de a doua decizie administrativă în fața instanței de trimitere. Prin intermediul celei de a doua hotărâri din 25 februarie 2017, instanța de trimitere a anulat decizia respectivă (*a doua decizie judiciară*). Aceasta a stabilit că decizia pârâtului era nelegală pentru două motive: în primul rând, ca urmare a aprecierii vădit incoerente a informațiilor privind țara de origine și, în al doilea rând, ca urmare a admiterii declarației de poziție emise de Oficiul pentru Protecția Constituției din Ungaria, care conținea informații confidențiale.

23. În ceea ce privește primul motiv, instanța de trimitere a constatat că temerea reclamantului de a fi persecutat pentru motive politice era întemeiată. În ceea ce privește cel de al doilea motiv, instanța de trimitere a constatat că examinarea declarației de poziție a fost vădit incoerentă, deoarece nu reiese din această declarație că reclamantul ar fi putut fi implicat în activități ale unor servicii secrete străine, care încalcă sau aduc atingere independenței sau intereselor politice, economice, de apărare sau altor interese relevante ale Ungariei, și nici nu se putea susține că era întrunit motivul de excludere prevăzut la articolul 1 secțiunea F litera c) din Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților.

24. Instanța de trimitere a solicitat pârâtului să inițieze o nouă procedură. În motivarea hotărârii, aceasta a arătat că cererea de protecție internațională a pârâtului ar trebui, în principiu, să fie admisă.

25. Prin decizia din 15 mai 2017, pârâtul a respins cererea reclamantului (*a treia decizie administrativă*). Pârâtul nu s-a mai întemeiat pe declarația de poziție menționată mai sus. Acesta a insistat însă asupra faptului că nu a fost dovedit că temerea reclamantului de a fi persecutat din motive politice era întemeiată.

26. În cadrul unei acțiuni introduse împotriva celei de a treia decizii administrative, reclamantul solicită instanței de trimitere să modifice decizia respectivă și să îi acorde statutul de refugiat sau cel puțin să îi acorde protecție subsidiară sau să aplice principiul *nereturnării*. Cu titlu de capăt de cerere subsidiar, a solicitat anularea celei de a treia decizii administrative. În privința acestui din urmă aspect, reclamantul susține că, potrivit celei de a doua decizii judiciare, ar fi trebuit să i se recunoască statutul de refugiat, cu excepția cazului în care ar fi existat un motiv de excludere în privința sa. A treia decizie administrativă este, în opinia sa, nulă pentru că nu respectă hotărârea anterioară a instanței.

27. Pârâtul își reafirmă poziția adoptată în cadrul celei de a treia decizii administrative.

28. Instanța de trimitere arată că pârâtul nu a respectat cea de a doua decizie judiciară, ceea ce constituie un motiv de anulare în temeiul articolului 109 alineatele (3) și (4) din Legea privind procedurile și serviciile administrative. De asemenea, această instanță constată că, în temeiul dispozițiilor naționale pertinente, nu are competența să modifice o decizie administrativă și să admită în mod direct cererea de protecție internațională a reclamantului. Ea nu are nici puterea să oblige autoritatea competentă în materia azilului să respecte o hotărâre anterioară, de exemplu prin sancționarea sa pentru nerespectarea hotărârii. Această instanță nu poate decât să anuleze decizia administrativă nevalidă și să oblige autoritatea competentă în materia azilului să efectueze o nouă procedură și să emită o nouă decizie. Totuși, aceasta poate conduce la un ciclu procedural infinit, supunând solicitantul de azil unei incertitudini juridice perpetue.

⁶ Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 [Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, p. 137, nr. 2545 (1954)], astfel cum a fost completată prin Protocolul privind statutul refugiaților încheiat la New York la 31 ianuarie 1967, care a intrat în vigoare la 4 octombrie 1967.

29. În aceste condiții, Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Pécs, Ungaria) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 46 alineatul (3) din [Directiva 2013/32] coroborat cu articolul 47 din [cartă] trebuie interpretat în sensul că instanțele maghiare au competența să modifice deciziile administrative adoptate de autoritatea competentă în materia azilului prin care se refuză acordarea protecției internaționale, precum și să acorde protecția respectivă?”

30. Reclamantul, guvernul slovac, guvernul maghiar și Comisia Europeană au depus observații scrise. Reclamantul, guvernul maghiar și Comisia au prezentat observații orale în ședința care a avut loc la 8 ianuarie 2019.

IV. Aprecieri

31. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează: vom începe cu două observații introductive cu privire la aplicabilitatea Directivei 2013/32 *ratione temporis* în prezenta cauză, precum și la terminologia adoptată în prezentele concluzii (A). Ulterior, vom prezenta cerințele care decurg din obligația de a pune la dispoziție o cale de atac efectivă, astfel cum este consacrată atât la articolul 46 alineatul (3) din directivă, cât și la articolul 47 din cartă și în dreptul Uniunii în general (B). În continuare, vom analiza modul de funcționare al căilor de atac împotriva deciziilor administrative în materie de protecție internațională adoptate în Ungaria, în lumina acestor cerințe (C). Deoarece concluzia inevitabilă este că un astfel de sistem de control jurisdicțional este neadecvat în special în lumina unei protecții jurisdicționale efective, vom încheia cu sugestii privind soluția care trebuie aplicată în împrejurările din litigiul principal (secțiunea D).

A. Observații introductive

1. Aplicarea în timp

32. Reclamantul a formulat cererea anterior datei de 20 iulie 2015. Această dată determină, în principiu, conform articolului 52 din Directiva 2013/32, aplicabilitatea legilor și a actelor administrative adoptate în temeiul acestei din urmă directive. Potrivit aceleiași dispoziții, această directivă ar putea să fie totuși aplicabilă (în raport cu elementele relevante din speță) cererilor de protecție internațională formulate *înainte de* 20 iulie 2015.

33. La solicitarea Curții, instanța de trimitere a confirmat că, în Ungaria, Directiva 2013/32 se aplică și cererilor de protecție internațională formulate anterior datei de 20 iulie 2015. Evenimentul relevant pentru stabilirea aplicabilității Directivei 2013/32 în temeiul dreptului național pare să fie data la care a fost emisă decizia administrativă sau judiciară.

34. În speță, decizia administrativă relevantă (cea de a treia) a fost emisă la 15 mai 2017. Astfel, vom pleca de la ipoteza că Directiva 2013/32 este aplicabilă *ratione temporis* în procedura principală.

2. Terminologie

35. În cadrul prezentelor concluzii, vom face trimitere la două tipuri de soluții care pot fi pronunțate ca urmare a examinării deciziei unei autorități administrative: modificare și casare. Elementul care face diferența în această privință este competența instanțelor naționale de a putea sau nu să înlocuiască motivele de fond ale deciziilor administrative cu cele proprii.

36. Prin *modificare* (a deciziei administrative de către o instanță) înțelegem o situație în care decizia unei autorități administrative (dispozitivul acesteia) este anulată, în tot sau în parte, și înlocuită imediat (substituită) printr-o hotărâre judecătorească. Astfel, în cazul în care instanța însărcinată cu examinarea deciziei consideră că poate soluționa fondul cauzei, atunci aceasta adoptă o decizie (parțială) asupra fondului litigiului fără a fi necesar să trimită cauza spre reexaminare la autoritatea administrativă. În consecință, decizia judiciară va înlocui (partea relevantă sau totalitatea) deciziei administrative.

37. Prin *casare* (a deciziei administrative de către o instanță) înțelegem un sistem instituțional în care o instanță națională nu poate înlocui în mod direct nicio parte a deciziei administrative cu cea proprie. Aceasta poate anula decizia administrativă (în tot sau în parte) și poate să o retrimite autorității administrative spre reexaminare.

B. Protecție jurisdicțională efectivă

38. Curtea a avut deja ocazia să clarifice, în recenta Hotărâre Alheto⁷, unele aspecte ale cerinței privind calea de atac efectivă în conformitate cu articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32, interpretat în lumina articolului 47 din cartă (1). Cu toate acestea, în scopul soluționării prezentei cauze, sunt de asemenea relevante o serie de considerații legate de drepturile fundamentale și constituționale (2).

1. Hotărârea Alheto

39. Articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32 „precizează întinderea dreptului la o cale de atac efectivă de care trebuie să dispună solicitanții de protecție internațională [...] împotriva deciziilor referitoare la cererea lor”. Prevederea respectivă impune în mod expres „examinarea deplină și *ex nunc* atât a elementelor de fapt, cât și a elementelor de drept, inclusiv, după caz, o examinare a necesităților de protecție internațională” de către o instanță⁸. Într-o altă hotărâre, Curtea a adăugat că, „[î]n consecință, caracteristicile căii de atac prevăzute la articolul 46 din Directiva 2013/32 trebuie să fie determinate conform articolului 47 din cartă, care constituie o reafirmare a principiului protecției jurisdicționale efective”⁹.

40. Amintim că primul paragraf al articolului 47 din cartă¹⁰ corespunde, în principiu, articolului 13 din Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare „CEDO”), în timp ce al doilea paragraf al articolului 47 corespunde articolului 6 paragraful 1 din CEDO¹¹. În virtutea punții de legătură prevăzute la articolul 52 alineatul (3) din cartă, sensul și domeniul de aplicare al acestor dispoziții ale cartei trebuie să fie identice cu (sau mai extinse decât) sensul și domeniul de aplicare al dispozițiilor CEDO menționate mai sus.

41. Hotărârea Alheto a subliniat trei puncte esențiale.

⁷ Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584).

⁸ Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctele 105 și 106).

⁹ Hotărârea din 18 octombrie 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847, punctul 47 și jurisprudența citată).

¹⁰ Articolul 47 primul paragraf din cartă prevede: „Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol.”

¹¹ În același timp, explicațiile cu privire la cartă prevăd în mod clar că protecția în temeiul articolului 47 primul paragraf este mai extinsă, deoarece aceasta garantează dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe. De asemenea, comparativ cu articolul 6 paragraful 1 din CEDO, dreptul de a se adresa unei instanțe în temeiul articolului 47 al doilea paragraf din cartă nu se aplică numai în litigiile privind drepturile și obligațiile cu caracter civil sau acuzațiile în materie penală. A se vedea Explicațiile cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (JO 2007, C 303, p. 17).

42. În primul rând, astfel cum a statuat Curtea în respectiva hotărâre în răspunsul la întrebarea 6, articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32 coroborat cu articolul 47 din cartă sunt *ex ante* „tăcute” cu privire la tipul căii de atac efective pe care statul membru a instituit-o pentru a pune în aplicare articolul respectiv. Curtea a subliniat că articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32 se referă „exclusiv la «examinarea» căii de atac și nu privește, așadar, urmarea unei eventuale anulări a deciziei care face obiectul acestei căi de atac”¹². Rezultă că, în lipsa unor măsuri de armonizare, statele membre sunt astfel libere să prevadă o cale de atac bazată pe logica modificării sau a casării.

43. În al doilea rând, această afirmație este însoțită însă de condiții importante. Curtea a adăugat de asemenea că „reiese [...] din obiectivul său care constă în a asigura o prelucrare cât mai rapidă posibil a cererilor [...], din obligația de a garanta un efect util articolului 46 alineatul (3) din [Directiva 2013/32], precum și din necesitatea, care decurge din articolul 47 din cartă, de a asigura o cale de atac efectivă că fiecare stat membru pentru care directiva menționată este obligatorie trebuie să își adapteze dreptul național astfel încât, în urma anulării deciziei inițiale și în caz de trimitere a dosarului la organismul cvasijudiciar sau administrativ vizat la articolul 2 litera (f) din această directivă, o nouă decizie să fie adoptată într-un termen scurt și să fie conformă cu aprecierea cuprinsă în hotărârea care a pronunțat anularea”¹³.

44. Răspunsul Curții implică astfel și următoarele elemente: deși nu există nicio obligație care reiese din articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32, care impune statelor membre să transpună această dispoziție prin acordarea instanței naționale a competenței de a se pronunța cu privire la fondul unei cereri, protejarea efectului util al prevederii respective impune ca o instanță să aibă competența de a formula indicații obligatorii care trebuie respectate și puse în aplicare de autoritatea administrativă¹⁴.

45. În al treilea rând, această din urmă cerință trebuie interpretată în coroborare cu răspunsul pe care Curtea l-a oferit la întrebarea 3 adresată în aceeași cauză, stabilind semnificația noțiunii de examinare deplină și *ex nunc* prevăzute la articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32¹⁵. În această privință, Curtea a declarat că noțiunea „*ex nunc*” se referă la obligația instanței de a efectua „o apreciere care să țină seama [...] de elemente noi apărute după adoptarea deciziei care face obiectul căii de atac”¹⁶.

46. Adjectivul „deplină” demonstrează că rolul instanței nu se limitează la a verifica „respectarea normelor de drept aplicabile, ci se extinde la constatarea și la evaluarea elementelor de fapt”¹⁷. Cu privire la acest din urmă aspect, examinarea deplină presupune că instanța este ținută să analizeze „atât elementele de care autoritatea decizională a ținut sau ar fi putut să țină seama, cât și pe cele care au survenit după adoptarea deciziei” atacate¹⁸.

47. Astfel, în primul rând, Directiva 2013/32 nu stabilește o modalitate specifică de punere în aplicare a articolului 46 alineatul (3) din această directivă. Aceasta este o alegere a statelor membre, având în vedere tradițiile și practicile lor judiciare și administrative. Acestea puteau alege ca deciziile să fie modificate, puteau opta pentru casare sau, desigur, puteau stabili diverse soluții hibride. În al doilea rând, cerința minimă este că în ambele situații trebuie efectuată o reexaminare integrală în care să poată fi evaluate atât aspecte de drept, cât și cele de fapt. În al treilea rând, în cazul în care statele membre optează pentru casare, acestea trebuie să garanteze că rezultatul controlului judiciar efectuat sub această formă este respectat cu celeritate de autoritatea administrativă atunci când această autoritate adoptă o nouă decizie după o hotărâre de anulare a deciziei sale.

12 Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctul 145).

13 Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctul 148).

14 A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punctul 71).

15 Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto, C-585/16 (EU:C:2018:584, punctele 102-118).

16 Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctul 111). În același context și, mai exact, cu privire la necesitatea ca instanța sesizată cu calea de atac să organizeze o audiere, a se vedea Hotărârea din 26 iulie 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punctele 42-48).

17 Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punctul 68).

18 Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctul 113).

2. *Imagine de ansamblu (la nivel constituțional)*

48. Clarificările oferite de Curte în Hotărârea Alheto constituie o expresie, în domeniul specific al protecției internaționale, a mai multor principii generale referitoare la cerința unei căi de atac efective consacrate în prezent la articolul 47 din cartă și la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE¹⁹.

49. Calea de atac efectivă reprezintă temelia statului de drept, pe care, astfel cum a reținut Curtea de mai multe ori de la pronunțarea Hotărârii Les Verts, se întemeiază Uniunea Europeană²⁰. Aceasta din urmă reprezintă una dintre valorile fundamentale ale Uniunii Europene, care, conform articolului 2 TUE, „sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată printre altele prin justiție”²¹.

50. Rolul esențial și imuabil al instanței (naționale) este de a asigura respectarea legii și protecția drepturilor individuale. Acest rol este asumat printre altele prin controlul judiciar al administrației publice. Desigur, nu numai că este posibil, dar este și de dorit ca această protecție să fie deja asigurată la nivelul administrației publice. Este însă cert că această posibilitate nu repune în discuție nici dreptul persoanelor de a avea acces la o cale de atac împotriva acțiunilor administrației publice, nici rolul instanțelor administrative²².

51. Acest rol trebuie de asemenea să fie respectat atunci când este vorba despre aplicarea legislației Uniunii la nivel național. Atunci când judecătorii naționali pun în aplicare dreptul Uniunii în limitele domeniului de aplicare al dreptului Uniunii²³, aceștia realizează în mod firesc aceeași obligație inerentă de a asigura respectarea legii, iar drepturile particularilor derivate din dreptul Uniunii sunt protejate la nivel național. Rolul sistemului judiciar este, în cadrul repartizării constituționale a competențelor în orice stat membru, fundamental pentru aplicarea eficace a dreptului Uniunii²⁴.

52. Desigur, în cadrul repartizării competențelor în cadrul Uniunii, orice astfel de declarații se limitează la situațiile în care statele membre pun în aplicare dreptul Uniunii [în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă] și/sau acționează „în domeniile reglementate de dreptul Uniunii” [menționate la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf din TUE].

53. Chiar dacă acest lucru este bineînțeles adevărat, credem că este util să se facă o distincție între două tipuri de situații în această privință, și anume aspectele ce privesc în mod specific calea de atac sau procedura (cu argumentele și considerațiile legate de un element determinat al structurii sau al funcționării sistemului judiciar), pe de o parte, și problemele orizontale sau transversale (care pătrund în orice element al funcției judiciare naționale), pe de altă parte. Deși pentru examinarea chestiunilor din prima categorie, cum ar fi o interpretare potențială a formei și a întinderii exacte a căilor de atac în materie de protecție internațională prevăzute la articolul 46 din Directiva 2013/32, trebuie stabilit

19 Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 73 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 35 și jurisprudența citată).

20 Hotărârea din 23 aprilie 1986, Les Verts/Parlamentul (294/83, EU:C:1986:166, punctul 23), și Hotărârea din 25 iulie 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punctele 38 și 39). A se vedea mai recent Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 91 și jurisprudența citată).

21 Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 30). A se vedea de asemenea Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 72 și jurisprudența citată).

22 Astfel cum am sugerat cu altă ocazie, competența și responsabilitatea de a asigura respectarea legii revine până la urmă instanțelor (naționale). Astfel, faptul că anumite elemente ale procesului decizional la nivel național sunt de competența instanțelor administrative nu poate priva instanțele de rolul inerent al acestora de a proteja drepturile particularilor. A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Kohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punctele 127-129), și în cauza Link Logistik N & N (C-384/17, EU:C:2018:494, punctul 112).

23 Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

24 A se vedea în special Ordonanța din 17 decembrie 2018, Comisia/Polonia (C-619/18 R, EU:C:2018:1021, punctele 41, 42 și 65-67 și jurisprudența citată), Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 42 și următoarele), Hotărârea din 6 martie 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, punctele 35-37), și Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 60 și următoarele).

că o cauză intră în mod clar în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, o astfel de chestiune are o importanță limitată în cauzele din a doua categorie, în care măsurile luate la nivel național, prin definiție, privesc în mod structural întreaga funcție judiciară, indiferent dacă un caz individual va fi sau nu judecat în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

54. Pentru aceste motive, înțelegem de ce Curtea, în Hotărârea *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, nu a fost prea preocupată să facă o distincție precisă între domeniul de aplicare al articolului 19 alineatul (1) TUE și/sau cel al articolului 51 alineatul (1) din cartă²⁵. În opinia noastră, logica pe care se bazează motivul pentru care dreptul Uniunii se aplică în mod clar aspectelor privind *schimbările structurale transversale* ale funcției judiciare naționale este alta: orice astfel de schimbări vor fi aplicate, prin definiție, fără distincție *tuturor funcțiilor* exercitate de judecătorii naționali. În consecință, în cazul în care salariile judecătorilor naționali sunt reduse²⁶ sau dacă aceștia sunt forțați să se pensioneze anticipat²⁷ sau, pur ipotetic, au fost supuși în mod abuziv unor proceduri disciplinare sau au fost puși sub presiune de președinții desemnați politic ai instanțelor din care fac parte sau de alte instituții naționale uzurpate, precum și în cazul în care condițiile transversale ale muncii și ale funcției lor au fost afectate, orice sugestie că toate aceste elemente nu ar avea incidență decât asupra activității lor de judecători „naționali”, în timp ce activitatea lor de judecători ai Uniunii ar rămâne neatinsă, nu este un argument demn de luat în considerare.

55. Astfel, orice asemenea măsuri orizontale transversale, care, prin definiție, vor afecta toate activitățile sistemului judiciar național intra sub incidența dreptului Uniunii, și aceasta, în opinia noastră, indiferent dacă elementul procedural specific care a dat naștere acestui litigiu intră sau nu în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în sens tradițional. În acest context, o discuție detaliată cu privire la domeniul de aplicare exact al articolului 51 alineatul (1) din cartă în raport cu articolul 19 alineatul (1) TUE pare a fi o dezbatere cu privire la setul de ceai și vesela pentru o casă, împreună cu un schimb pasional de replici dacă nuanța respectivă se potrivește perfect cu culoarea perdelelor deja alese pentru sufragerie, fără a ține cont de faptul că plouă prin acoperiș, ușile și ferestrele casei sunt pe cale de a fi scoase, iar pereții încep să se fisureze. Cu toate acestea, faptul că plouă în casă și zidurile se prăbușesc va fi întotdeauna un aspect relevant din punct de vedere structural pentru orice discuție despre starea edificiului judiciar, indiferent dacă se va considera că problema culorii setului de ceai intră sau nu în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, în temeiul oricărei prevederi a dreptului Uniunii.

56. În cele din urmă, ar fi util să amintim că toate aceste garanții instituționale și constituționale nu reprezintă un scop în sine. Acestea nu au fost puse în practică nici în folosul judecătorilor. Ele au un alt scop, și anume acela de a asigura justițiabililor respectarea dreptului lor la protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, și astfel reprezintă esența statului de drept²⁸.

57. Din coroborarea acestor principii constituționale cu un element necesar pentru funcționarea eficientă și corectă a unui sistem de protecție judiciară și cu dreptul la o cale de atac efectivă în temeiul articolului 47 primul paragraf din cartă apare problema executării hotărârilor judecătorești. Nerespectarea potențială a rezultatului controlului judiciar poate pune probleme din două perspective. Acestea nu se exclud reciproc. Este vorba doar de două fațete ale aceleiași probleme.

25 Hotărârea din 27 februarie 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 29).

26 La fel ca în chestiunea care a condus la pronunțarea Hotărârii din 27 februarie 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117).

27 În discuție în litigiul care a condus la pronunțarea Ordonanței din 17 decembrie 2018, *Comisia/Polonia* (C-619/18 R, EU:C:2018:1021).

28 Hotărârea din 28 martie 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 73 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 27 februarie 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 36).

58. În primul rând, există preocupările *sistemice, structurale* ce privesc statul de drept. Deși funcționarea efectivă a controlului judiciar într-un anumit domeniu face obiectul unor norme specifice (cum ar fi, în prezenta cauză, cerința dreptului Uniunii cu privire la examinarea deplină și *ex nunc*²⁹), odată ce o instanță a adoptat o poziție printr-o hotărâre definitivă, această hotărâre trebuie urmată și pusă în executare de toate părțile cărora li se adresează, inclusiv, bineînțeles, de administrația publică. Dacă însă administrația publică nu respectă o hotărâre judecătorească definitivă și dacă o astfel de încălcare nu reprezintă un caz izolat, atunci se aduce atingere bunei funcționări a oricărei societăți bazate pe premisa statului de drept și a separării puterilor legislative, executive și judiciare.

59. În al doilea rând, din perspectiva unui litigiu individual și a protecției *drepturilor fundamentale*, respectarea de către administrația publică a hotărârii judecătorești constituie un element important al dreptului de acces la o instanță consacrat de articolul 47 primul paragraf din cartă. Acest drept nu poate fi redus la etapa inițială a procedurii care se finalizează cu pronunțarea hotărârii, și anume la simpla posibilitate de a „avea acces în clădirea instanței”, de a iniția proceduri și de a-și susține cauza. El include de asemenea, în mod firesc, anumite cerințe cu privire la faza „finală” a întregii operațiuni, adică etapa executării hotărârii definitive.

60. Astfel cum a precizat Curtea Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”) atunci când a interpretat articolul 6 paragraful 1 din CEDO, „dreptul de a avea acces [la] justiție», un aspect al căruia îl reprezintă dreptul de a declanșa proceduri în fața unei instanțe civile, [...] ar rămâne iluzoriu dacă sistemul legal intern al statului respectiv ar permite ca o hotărâre definitivă și obligatorie să rămână inoperantă, în detrimentul uneia dintre părți”³⁰. Curtea EDO a adăugat că „este de neconceput ca articolul 6 (paragraful 1 din CEDO) să descrie în detaliu garanțiile procedurale oferite părților [...] fără a proteja executarea hotărârilor judecătorești; a interpreta articolul 6 (paragraful 1 din CEDO) ca referindu-se exclusiv la accesul la justiție și la desfășurarea procedurilor ar duce la situații incompatibile cu principiile statului de drept pe care statele contractante s-au obligat să le respecte atunci când au ratificat convenția”.

61. Curtea EDO a concluzionat că, „în interpretarea articolului 6, executarea unei hotărâri judecătorești trebuie privită ca parte integrantă a unui «proces»”³¹. În plus, „principiile menționate mai sus au o importanță și mai mare în contextul unor proceduri administrative ce privesc o dispută al cărei rezultat este decisiv pentru drepturile civile ale părții”. Mai important, „o persoană care a obținut o hotărâre împotriva statului la sfârșitul unei proceduri judiciare nu ar trebui să urmeze o procedură separată de executare silită”³².

62. În acest cadru general ar trebui examinată întrebarea adresată de instanța de trimitere din prezenta cauză.

29 Prevăzută la articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32.

30 Hotărârea Curții EDO din 19 martie 1997, Hornsby împotriva Greciei (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, punctul 40), concluzionând că a avut loc o încălcare a articolului 6 paragraful 1 din cauza nepunerii în executare a unei hotărâri judecătorești de către autoritatea executivă. Aceste considerații au fost confirmate de mai multe ori de la acel moment. A se vedea de exemplu Hotărârea Curții EDO din 7 mai 2002, Burdov împotriva Rusiei (CE:ECHR:2002:0507JUD005949800, punctele 34-37), Hotărârea Curții EDO din 6 martie 2003, Jasiūnienė împotriva Lituaniei (CE:ECHR:2003:0306JUD004151098, punctele 27-31), Hotărârea Curții EDO din 7 aprilie 2005, Užkurėlienė împotriva Lituaniei (CE:ECHR:2005:0407JUD006298800, punctul 36), dar nu a constatat nicio încălcare a articolului 6 din CEDO din cauza pretenzelor întârzieri în executarea unei hotărâri judecătorești, Hotărârea Curții EDO din 7 iulie 2005, Malinovskiy împotriva Rusiei (CE:ECHR:2005:0707JUD004130202, punctele 34-39), Hotărârea Curții EDO din 31 octombrie 2006, Jeličić împotriva Bosniei și Herțegovinei (CE:ECHR:2006:1031JUD004118302, punctele 38-45), Hotărârea Curții EDO din 15 octombrie 2009, Yuriy Nikolayevich Ivanov împotriva Ucrainei (CE:ECHR:2009:1015JUD004045004, punctele 51-57), și Hotărârea Curții EDO din 19 iunie 2012, Murtić și Čerimović împotriva Bosniei și Herțegovinei (CE:ECHR:2012:0619JUD000649509, punctele 27-30).

31 Hotărârea Curții EDO din 19 martie 1997, Hornsby împotriva Greciei (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, punctul 40).

32 Hotărârea Curții EDO din 11 ianuarie 2018, Sharxhi și alții împotriva Albaniei (CE:ECHR:2018:0111JUD001061316, punctele 92 și 93), care citează Hotărârea Curții EDO din 12 iulie 2005, Okyay și alții împotriva Turciei (CE:ECHR:2005:0712JUD003622097, punctul 72). A se vedea de asemenea Hotărârea Curții EDO din 15 ianuarie 2009, Burdov împotriva Rusiei (nr. 2) (CE:ECHR:2009:0115JUD003350904, punctul 68).

C. Prezenta cauză: protecție jurisdicțională efectivă?

63. Evaluarea efectuată de Curte în Hotărârea Alheto avea, prin natura sa, un caracter general și prospectiv. Întrebarea adresată a fost dacă articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32 presupune o anumită metodă de punere în aplicare a acesteia. Răspunsul la această întrebare, enunțat deja la punctele 39-47 din prezentele concluzii, a fost unul negativ. Este de competența statelor membre să decidă, cu condiția ca procedurile instituite să îndeplinească anumite cerințe minime în ceea ce privește funcționarea eficientă a acestora.

64. În schimb, prezenta cauză are un caracter specific și, prin natura sa, retrospectiv. În esență, ea reia și continuă dezbaterea din punctul în care a rămas Hotărârea Alheto. În prezenta cauză, un stat membru și-a exercitat deja opțiunea în ceea ce privește structura și cadrul procedural ale modelului național în discuție. Prin întrebarea adresată, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă această alegere procedurală națională este, în practică, astfel cum rezultă din procedura principală, compatibilă cu cerințele enunțate în secțiunea anterioară a prezentelor concluzii.

65. Grila de analiză tradițională pentru examinarea unor astfel de alegeri procedurale sau instituționale efectuate de statele membre este cerința dublă de echivalență și de efectivitate, care servește, în absența armonizării la nivelul Uniunii, drept limită a autonomiei naționale (procedurale).

66. Deși suntem de acord că, în prezenta cauză, chestiunea esențială este caracterul (ne)efectiv al sistemului de control jurisdicțional național în raport cu cerința de efectivitate și cu articolul 47 primul paragraf din cartă (2), considerăm că este foarte instructiv să începem analiza printr-o discuție cu privire la cerința echivalenței (1). Acest lucru se datorează și faptului că, având în vedere domeniul de aplicare al puterii de apreciere recunoscute statelor membre prin Hotărârea Alheto în ceea ce privește modul în care doresc să își structureze normele procedurale în temeiul articolului 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32, considerațiile privind echivalența erau de fapt (re)introduse într-un cadru care, în realitate, ar putea fi considerat că privește exclusiv eficiența unei măsuri de armonizare a dreptului Uniunii.

1. Echivalența

67. Cerința echivalenței interzice în esență unui stat membru să prevadă modalități procedurale mai puțin favorabile pentru cererile vizând apărarea drepturilor pe care le conferă justițiabililor dreptul Uniunii decât pentru cele aplicabile acțiunilor similare de natură internă³³.

68. Pentru a putea examina această cerință, ar trebui clarificat cu precizie care este norma care ar trebui examinată și cu ce alte dispoziții ar trebui să fie comparată.

69. În ceea ce privește primul punct, reiese din decizia de trimitere și din discuțiile care au avut loc în cadrul ședinței că normele naționale care definesc întinderea controlului jurisdicțional în materie de protecție internațională au evoluat pe parcursul a trei perioade diferite.

70. În primul rând, *înainte de 15 septembrie 2015*, controlul jurisdicțional al deciziilor administrative părea a fi în general supus regulii casării, în timp ce competența de a modifica constituia o excepție³⁴. Competența de a modifica o decizie a fost acordată instanțelor administrative în anumite cazuri, precum chestiunile privind statutul personal (adoptația sau înregistrarea datelor de stare civilă), aspectele care necesită o decizie rapidă (exercitarea autorității părintești sau plasarea unui minor

³³ A se vedea de exemplu, recent, Hotărârea din 24 octombrie 2018, XC și alții (C-234/17, EU:C:2018:853, punctul 25), sau Hotărârea din 7 noiembrie 2018, K și B (C-380/17, EU:C:2018:877, punctul 56 și jurisprudența citată).

³⁴ A se vedea articolul 339 alineatul (1) din CPC în vigoare la acea dată. Pentru lista (exemplificativă) a excepțiilor menționate, a se vedea articolul 339 alineatul (2) din CPC.

într-o instituție de îngrijire a copiilor), anumite aspecte de natură economică (alocații familiale și prestații de asigurări sociale, înregistrarea drepturilor și a faptelor privind bunuri imobile, impozite, taxe și alte obligații de plată, transferul de proprietate și utilizarea de proprietăți rezidențiale) și chestiuni cu relevanță istorică specifică (plasarea de documente în arhivele publice sau problema timpului petrecut în detenție, în arest pentru încălcarea ordinii publice sau în lagărele de detenție din Uniunea Sovietică). Aspectele referitoare la protecția internațională (azil) au fost de asemenea incluse pe lista de excepții prevăzută la articolul 339 alineatul (2) litera j) din CPC. Competența de a modifica a fost recunoscută prin articolul 68 alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil³⁵. Astfel, anterior datei de 15 septembrie 2015, instanțele naționale aveau competența de a modifica deciziile administrative în materie de protecție internațională.

71. În al doilea rând, *între 15 septembrie 2015 și 1 ianuarie 2018*, regula generală privind casarea în materia contenciosului administrativ a rămas aceeași³⁶, dar articolul 339 alineatul (2) litera j) din CPC, care reglementa excepția privind chestiunile în materie de azil, a fost abrogat³⁷. Aspectele legate de azil au fost excluse din lista de excepții, astfel încât regula generală privind casarea a redevenit aplicabilă. Articolul 68 alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil a fost modificat în sensul că „instanța nu poate modifica decizia autorității competente în materia azilului. Instanța anulează orice decizie administrativă nelegală [...] și, dacă este necesar, dispune ca autoritatea competentă să inițieze o nouă procedură”.

72. Din decizia de trimitere reiese că, potrivit motivelor care au determinat modificarea respectivă furnizate de legiuitor, scopul acesteia era de a asigura uniformitatea hotărârilor judecătorești. Această argumentație a fost însă oferită de legiuitor cu privire la propunerea inițială. Aceasta din urmă avea inițial în vedere doar controlul judiciar al cererilor formulate în „zonele de tranzit”. În schimb, nicio justificare nu pare să fi fost furnizată cu privire la reforma subsecventă, care avea un caracter mai general, privind controlul judiciar al tuturor cererilor de protecție internațională (fără a avea relevanță locul formulării cererii).

73. În al treilea rând, *începând de la 1 ianuarie 2018*, regula generală aplicabilă controlului judiciar al deciziilor administrative s-a schimbat de la casare la competența de a modifica deciziile, noua regulă stabilind că „instanța modifică actul administrativ dacă natura cauzei permite acest lucru, dacă faptele sunt clarificate în mod corespunzător și dacă, pe baza informațiilor disponibile, litigiul poate fi soluționat definitiv”³⁸. Cu toate acestea, domeniul protecției internaționale a rămas exclus din această nouă normă, dat fiind că articolul 68 alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil a rămas, în principiu, neschimbat³⁹. Astfel, de la 1 ianuarie 2018, regula generală este competența de a modifica, însă deciziile în materie de protecție internațională se numără printre aspectele care fac în continuare obiectul unei excepții, rămânând astfel supuse regulii casării.

74. Procedura din litigiul principal pare să se încadreze în a doua perioadă, în care aspectele legate de protecția internațională au fost excluse din lista excepțiilor și, prin urmare, erau reglementate de regula generală a casării. Astfel, acest regim ar trebui să facă obiectul prezentei examinări.

³⁵ „Instanța poate modifica decizia autorității competente în materia azilului. Hotărârea instanței este definitivă și nu este supusă niciunei căi de atac.”

³⁶ A se vedea articolul 109 alineatul (4) din Legea privind procedurile și serviciile administrative și articolul 339 alineatul (1) din CPC. Aceeași regulă se aplica și anterior datei de 1 septembrie 2015.

³⁷ A se vedea egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (Legea nr. CXL din 2015 privind modificarea anumitor legi în legătură cu gestionarea imigrației în masă).

³⁸ Articolul 90 alineatul (1) din a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (noul Cod al contenciosului administrativ, Legea I din 2017) (denumită în continuare „CCA”), care a înlocuit, începând de la 1 ianuarie 2018, normele cu privire la procedurile judiciare administrative din vechiul CPC.

³⁹ Articolul 68 alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil prevede: „Decizia autorității responsabile cu examinarea cererii de azil nu poate fi modificată de instanță.”

75. În ceea ce privește etalonul în raport cu care regimul relevant (al doilea) ar putea fi testat, ar trebui remarcat că normele armonizate din Directiva 2013/32 nu par să aibă un echivalent „intern” (național) și, prin urmare, un etalon. Într-adevăr, procedura în discuție se referă la un domeniu armonizat al dreptului, lipsit de orice etalon direct la nivel național. În aceste condiții, „acțiuni[le] similare de drept intern”, „obiectul[...], cauz[a] și elementel[e] lor esențiale”⁴⁰, care ar putea fi comparate cu procedura în discuție, trebuie identificate la un nivel de abstractizare mai ridicat, prin identificarea unei analogii cât mai apropiate posibil între acțiunea sau norma de drept al Uniunii relevantă și cea din sistemul juridic național⁴¹. Cu toate acestea, cea mai apropiată analogie posibilă nu poate fi atât de abstractă încât să acopere un întreg domeniu al dreptului, fapt care ar face comparația imposibilă.

76. Deși această apreciere este de competența instanței de trimitere, pe baza cunoștințelor proprii detaliate în materie de norme procedurale naționale, observăm că, în a doua perioadă menționată mai sus (de la 15 septembrie 2015 la 1 ianuarie 2018), chestiunile ce privesc statutul personal și cele a căror natură necesită, în principiu, mai degrabă o soluționare rapidă (adopte, autoritate părintească, plasarea unui minor într-o instituție de îngrijire a copiilor)⁴² au rămas în continuare, spre deosebire de domeniul protecției internaționale, excluse de la regula generală a casării.

77. Aceste domenii ale dreptului, la fel ca deciziile privind protecția internațională, se referă la elemente importante ale statutului personal, în raport cu care soluționarea rapidă și definitivă a cererilor pare a fi esențială. Sub rezerva aprecierii instanței de trimitere cu privire la aspectul dacă poate fi admisă această comparație având în vedere obiectul, cauza și elementele esențiale ale acțiunilor referitoare la aceste chestiuni⁴³, pare dificil să se stabilească motivele și argumentele care explică respectiva derogare sistemică în materia protecției internaționale.

78. Dorim să subliniem un aspect: analiza expusă mai sus nu constituie o justificare a caracterului imuabil. Faptul că, până la un anumit moment în timp, a existat o anumită practică procedurală nu înseamnă în niciun caz că respectiva practică nu poate fi modificată în viitor. Întrebarea relevantă este însă de ce a apărut o nevoie subită pentru o astfel de modificare, având în vedere că o nevoie similară nu pare să fi fost identificată în alte domenii similare care au continuat să fie supuse aceluiași norme.

79. În această privință, argumentele invocate de guvernul maghiar nu reușesc să convingă. Două argumente au fost înaintate de guvernul respectiv cu privire la motivul pentru care, în anul 2015, a apărut nevoia de a elimina competența de a modifica deciziile și de a o înlocui cu competența de a dispune doar anularea: în primul rând, complexitatea și dificultatea deosebită a domeniului protecției internaționale, care necesită cunoștințe specifice de care dispune numai o autoritate administrativă specializată, și, în al doilea rând, necesitatea de a asigura uniformitatea procesului de luare a deciziilor în acest domeniu.

80. În primul rând, deși, desigur, nu negăm caracterul sensibil al chestiunilor în materie de azil, suntem nedumeriți de argumentul potrivit căruia acest domeniu de drept ar fi, spre deosebire de alte chestiuni enumerate la articolul 339 alineatul (2) din CPC⁴⁴, precum cele privind statutul personal sau cele care necesită o decizie rapidă, extrem de complex, astfel încât să fie diferențiat în acest mod.

40 A se vedea de exemplu Hotărârea din 27 iunie 2013, Agroksulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, punctul 39 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 12 februarie 2015, Baczó și Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, punctul 44 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 16 mai 2000, Preston și alții (C-78/98, EU:C:2000:247, punctul 57).

41 A se vedea în continuare Concluziile noastre prezentate în cauza Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, punctele 100-103).

42 A se vedea punctele 70 și 71 de mai sus.

43 Hotărârea din 24 octombrie 2018, XC și alții (C-234/17, EU:C:2018:853, punctul 27).

44 A se vedea punctul 70 de mai sus.

81. În al doilea rând, guvernul maghiar explică în continuare necesitatea de a prevedea în acest context doar competența de anulare a instanțelor prin nevoia de a asigura uniformitatea deciziilor. Această necesitate este determinată, potrivit guvernului respectiv, de faptul că decizia judiciară nu este supusă niciunei căi de atac.

82. Acesta este, în opinia noastră, un argument curios, în care se pune căruța înaintea calului, urmat imediat de o acuzație conform căreia calul este șchiop, deoarece nu poate să tragă căruța cum trebuie. Dacă se dorește să se asigure uniformitatea procesului decizional într-un anumit domeniu, modul normal de realizare a acestui deziderat este investirea unei instanțe de grad superior exact cu această sarcină. Nu înțelegem cum poate fi realizat obiectivul uniformității prin lipsirea instanțelor de competența de a modifica deciziile și plasarea competenței de a decide cu privire la fondul cererilor de azil în sarcina autorităților administrative. Atât timp cât există posibilitatea reexaminării, chiar și în sensul casării, competența fiind atribuită diferitor instanțe sau chiar unor judecători diferiți, va exista, prin definiție, „pericolul” pronunțării unor soluții diferite de către instanțe diferite. Sau, mai degrabă, această ultimă consecință demonstrează valoarea logică a argumentului respectiv, care ar putea fi folosit în egală măsură pentru a sugera că, pentru a păstra uniformitatea practicii unei autorități administrative, trebuie exclus orice control jurisdicțional.

83. Având în vedere toate elementele de mai sus, considerăm că argumentele prezentate de guvernul maghiar în ceea ce privește motivul pentru care, prin natura sa, obiectul protecției internaționale trebuia să fie supus unui tratament special sunt dificil de acceptat.

84. Această dificultate este și mai frapantă dacă este luată în considerare, ca argument secundar, perioada de timp după reforma din 1 ianuarie 2018 care a modificat regula generală (aplicabilă în toate domeniile controlului judiciar al deciziilor administrative) de la principiul casării la principiul modificării, lăsând, în același timp, azilul în afara acestei noi reguli generale. Deși această perioadă nu este direct relevantă pentru prezenta evaluare a echivalenței, trebuie remarcat că competența de a modifica o decizie a fost introdusă ca regulă generală într-o serie de domenii care par a fi incomparabil mai complexe decât chestiunile de protecție internațională (cu tot respectul față de aceasta din urmă).

85. Având în vedere modificările aduse controlului judiciar în cele trei perioade diferite examinate mai sus, trebuie să recunoaștem că nu înțelegem motivul pentru care problemele de protecție internațională sunt atât de speciale din punct de vedere structural și incompatibile cu regula modificării. Aceasta nu exclude în niciun caz posibilitatea existenței unor motive pentru respectivul tratament diferențiat. Cu toate acestea, este adevărat că, chiar dacă ele ar exista, nu au fost invocate, în speță, de guvernul maghiar.

2. Efectivitatea

86. Conform cerinței efectivității, modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor care urmăresc să asigure protecția drepturilor pe care dreptul Uniunii le conferă justițiabililor nu trebuie să facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor respective⁴⁵. În plus, aspectul „dacă o dispoziție procedurală națională face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului Uniunii trebuie analizat ținând cont de locul pe care respectiva dispoziție îl ocupă (în cadrul procedurii în ansamblul său, de modul în care se derulează și de particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale. Din această perspectivă, trebuie în special să se ia în considerare, după caz, protecția dreptului la apărare, principiul securității juridice și buna desfășurare a procedurii”⁴⁶.

⁴⁵ A se vedea, recent, Hotărârea din 24 octombrie 2018, XC și alții (C-234/17, EU:C:2018:853, punctul 22 și jurisprudența citată).

⁴⁶ Recent, Hotărârea din 24 octombrie 2018, XC și alții (C-234/17, EU:C:2018:853, punctul 49 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 14 decembrie 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, punctul 14), și Hotărârea din 14 decembrie 1995, van Schijndel și van Veen (C-430/93 și C-431/93, EU:C:1995:441, punctul 19).

87. Ce anume reprezintă o cale de atac efectivă în contextul specific al articolului 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32, interpretat în lumina articolului 47 primul paragraf din cartă, a fost deja stabilit de Curte în Hotărârea Alheto și a fost explicat mai sus la punctele 39-47 din prezentele concluzii.

88. În timp ce criteriul de evaluare este relativ clar, există un alt tip de îndoială care trebuie eliminată. Curtea este competentă să interpreteze dreptul Uniunii în trimiterile preliminare. În același timp, prin examinarea efectivității sau a echivalenței, poate furniza indicații generale cu privire la compatibilitatea *normativă, generală*: normele de drept național structurate și/sau aplicate într-un anumit mod sunt sau nu sunt compatibile cu cerințele dreptului Uniunii. Astfel, accentul este pus pe conflictul *normativ*, presupunând-se totodată că organismele sau autoritățile naționale „respectă regulile” în mod efectiv, și pe funcționarea *generală* a normei, iar nu pe posibila aplicare eronată a acesteia într-un caz determinat.

89. Această imagine tradițională devine oarecum mai încețoșată dacă cele două straturi ar începe să se miște: ce se întâmplă dacă, într-un caz *determinat*, „aplicarea legii” se îndepărtează de la „prevederile legii”?

90. Disocierea potențială dintre cele două niveluri de analiză se reflectă și în perspectivele diferite prezentate mai sus la punctele 58 și 59 din prezentele concluzii: pe de o parte, există o *analiză structurală* a unui anumit model sau a aplicării sale în practică care ar putea sugera existența unor deficiențe structurale. Pe de altă parte, există o *analiză individuală* care poate indica, în cazul dat, o încălcare a drepturilor fundamentale ale solicitantului individual, fără a reprezenta o problemă structurală. Aceasta din urmă poate fi privită ca o deficiență izolată (a unui sistem de altfel corect).

91. Dorim să precizăm că, în opinia noastră, acest caz rămâne un exemplu al primului tip de analiză. S-ar putea argumenta că situația din prezenta cauză nu este altceva decât o aplicare eronată a dreptului izolată, într-un caz specific al unui singur solicitant, care nu dovedește existența unor deficiențe structurale mai largi.

92. Această sugestie nu poate fi însă reținută.

93. În primul rând, după cum s-a arătat deja la punctele 67-85 de mai sus, atunci când s-a discutat cerința echivalenței, prezenta cauză este în mod ferm încorporată într-un tip sau într-un model de control jurisdicțional ai cărui parametri au fost stabiliți de legiuitor. Acești parametri limitează în mod necesar ceea ce poate face un judecător într-un caz specific precum cel din speță.

94. În al doilea rând, guvernul maghiar susține că funcționarea sistemului, astfel cum este evidențiată în prezenta cauză, este cea urmărită de legiuitor, în special având în vedere explicația guvernului privind interpretarea articolului 109 alineatul (4) din Legea privind procedurile și serviciile administrative. Într-adevăr, guvernul maghiar a prezentat o viziune oarecum singulară asupra rolului și a funcțiilor justiției administrative atunci când reexaminează deciziile administrative în temeiul acestei dispoziții. A arătat, în această privință, că instanțele administrative pot numai să dea instrucțiuni cu privire la faptele care trebuie examinate și la probele noi care trebuie administrate, să interpreteze în mod abstract regulamentul și să indice factorii relevanți care trebuie luați în considerare de către administrație în luarea deciziilor. În schimb, instanța administrativă nu poate impune administrației propria apreciere specifică în fiecare caz în parte și nu poate soluționa cauza în locul autorității competente în materia azilului, care este abilitată să procedeze astfel în temeiul Directivei 2013/32.

95. Astfel, se pare că, departe de a fi un caz singular, situația de față ar trebui, mai degrabă, să fie considerată o ilustrare a unei concepții instituționale intenționate mai largi. În această privință și presupunând că există parametri descriși în speță și explicați de guvernul maghiar, chestiunea efectivității structurale a modelului specific de control jurisdicțional prin care Ungaria a ales să pună în aplicare articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32 poate fi într-adevăr evaluată.

96. Evaluat la acest nivel, un model de control judiciar în materie de protecție internațională, în care instanțele judecătorești sunt înzestrate doar cu o competență de casare, în timp ce indicațiile juridice pe care le formulează în deciziile lor de anulare sunt în practică ignorate de organele administrative, încalcă cu siguranță cerințele unei căi de atac efective prevăzute la articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32 și interpretate în lumina articolului 47 primul paragraf din cartă.

97. Dorim să subliniem de la bun început că nu există nicio îndoială cu privire la faptul că autoritatea competentă să examineze cererile de protecție internațională în primă instanță⁴⁷ (la nivel administrativ) joacă un rol deosebit de important în cadrul sistemului de protecție în domeniul azilului, astfel cum acesta este conceput de Directiva 2013/32⁴⁸.

98. Totuși, din această confirmare a rolului-cheie jucat de autoritățile administrative rezultă cu greu că orice cale de atac ulterioară ar trebui să fie parțială sau limitată. În special, dorim să ne oprim la viziunea menționată mai sus, prezentată de guvernul maghiar, privind domeniul de aplicare al căii de atac. Articolul 109 alineatul (4) din Legea privind procedurile și serviciile administrative citat anterior prevede că „autoritatea este obligată să respecte *dispozitivul și considerentele* deciziei adoptate de instanța competentă să judece cauzele de contencios administrativ și să se conformeze acestora în noua procedură și la adoptarea unei noi decizii”⁴⁹.

99. La prima vedere, această dispoziție este destul de similară cu o serie de alte dispoziții care pot fi găsite în sistemele de control al deciziilor administrative care prevăd casarea. Ceea ce diferă însă substanțial este interpretarea (extrem de restrictivă) a acestei dispoziții propusă de guvernul maghiar.

100. Desigur, este adevărat că sarcina elaborării și a interpretării articolului 109 alineatul (4) din Legea privind procedurile și serviciile administrative revine legiuitorului național și instanțelor naționale.

101. Totuși, în cazul în care aceeași dispoziție este utilizată ca instrument de punere în aplicare a drepturilor pe care o persoană le are în temeiul dreptului Uniunii, cum ar fi cele referitoare la protecția internațională reglementată de dreptul Uniunii, interpretarea dată acestei dispoziții de către guvernul maghiar ar fi în mod evident imposibil de reținut. După cum a subliniat deja Curtea, cerințele articolului 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32, astfel cum au fost interpretate în Hotărârea Alheto, includ examinarea deplină și *ex nunc* atât a elementelor de fapt, cât și a elementelor de drept, cu efecte obligatorii pentru autoritatea administrativă care trebuie să le pună în aplicare cu celeritate⁵⁰.

102. Aceasta înseamnă că o instanță națională care examinează o astfel de decizie are dreptul să emită orientări obligatorii cu privire atât la chestiuni de drept, cât și la aprecierea faptelor relevante în speță, pe care autoritatea administrativă trebuie să le respecte. Această abordare a căilor de atac este foarte diferită: o instanță judecătorească trebuie să reexamineze și să controleze deciziile administrației publice, iar nu să acționeze ca un „*amicus administratoris*” umil, care emite sugestii cu privire la modul în care legea ar putea fi interpretată sau la faptele pe care administrația ar putea eventual să le examineze data viitoare.

47 „Autoritate decizională”, pentru a utiliza terminologia din Directiva 2013/32, definită la articolul 2 litera (f) din directiva respectivă, înseamnă „orice organism cvasijudiciar sau administrativ dintr-un stat membru responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională și având competența de a hotări în primă instanță în astfel de cazuri”.

48 Curtea a stabilit deja că „examinarea cererii de protecție internațională de un organism administrativ sau cvasijudiciar dotat cu mijloace specifice și cu un personal specializat în materie reprezintă o fază esențială a procedurilor comune instituite prin Directiva 2013/32”. A se vedea Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctul 116), precum și Hotărârea din 4 octombrie 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, punctul 96).

49 Sublinierea noastră.

50 Punctele 41-47 de mai sus.

103. Pe de altă parte, este de asemenea adevărat, desigur, că astfel de efecte obligatorii ale unei hotărâri judecătorești se vor produce numai în ceea ce privește chestiunea care face obiectul deciziei respective. Altfel spus, în urma unei hotărâri a instanței cu privire la anumite chestiuni, cadrul factual și juridic în interiorul căruia administrația poate acționa devine mai restrâns. În măsura în care instanța a „exclus” în practică o parte a spațiului juridic de la o examinare ulterioară printr-o hotărâre definitivă, aceeași chestiune nu poate fi reexaminată. A proceda altfel ar contrazice sensul și scopul oricărei căi de atac și ar transforma într-adevăr justiția administrativă într-un joc nesfârșit de ping-pong procedural.

104. În schimb, administrația poate face o apreciere proprie în cadrul spațiului juridic care nu a fost „exclus” de instanță și, în contextul specific al protecției internaționale, în care aprecierea trebuie să fie efectuată *ex nunc*, ea este de asemenea obligată să țină seama de orice fapte noi în cazul care acestea apar între momentul pronunțării deciziei judecătorești de anulare și momentul adoptării unei noi decizii administrative.

105. Cu toate acestea, în ambele cazuri, administrația trebuie să folosească cu bună-credință „spațiul” care îi poate fi eventual lăsat de o hotărâre judecătorească anterioară și/sau de natura *ex nunc* a aprecierii: deși administrația trebuie să evalueze în mod continuu situația de fapt, ea nu poate să utilizeze (în mod abuziv) această obligație astfel încât să se bazeze pe elemente noi din punct de vedere formal, dar care nu au nicio incidență asupra aprecierii situației de fapt, pentru a eluda limitele aprecierii judiciare anterioare, care era în mod necesar legată de decizia administrativă anterioară care conținea elemente de fapt specifice.

106. Dorim să adăugăm că, în opinia noastră, aceeași concluzie rezultă din cerințele articolului 47 primul paragraf din cartă⁵¹, cu care trebuie să se conformeze interpretarea articolului 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32 și transpunerea acestuia efectuată de statele membre⁵².

107. Ar trebui remarcat, în acest context, că articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32 ar fi lipsit de efect util dacă administrația ar avea dreptul să repună în discuție chestiuni asupra cărora o instanță s-a pronunțat deja printr-o hotărâre definitivă⁵³. O astfel de situație ar fi de asemenea contrară principiului securității juridice, care trebuie considerat ca făcând parte din dreptul la o cale de atac efectivă și este „unul dintre aspectele fundamentale ale statului de drept”⁵⁴. Într-adevăr, astfel cum a amintit Curtea EDO, principiul securității juridice impune ca, „[a]tunci când instanțele au pronunțat o hotărâre definitivă asupra unui litigiu, aceasta să nu mai poată fi repusă în discuție”⁵⁵. În plus, astfel cum am arătat în mod general mai sus⁵⁶, ignorarea cerinței privind calea de atac efectivă este contrară înseși valorii statului de drept în cadrul Uniunii Europene.

108. Revenind la situația din procedura principală, în lumina elementelor prezentate în decizia de trimitere, niciun spațiu decizional rezidual al autorității administrative nu pare să fi fost închis de instanța de trimitere după anularea celei de a doua decizii administrative. Astfel, deși, în prima hotărâre de anulare, instanța de trimitere a dispus ca autoritatea să administreze probe specifice, în cea de a doua hotărâre de anulare a declarat că cererea de protecție internațională a reclamantului trebuia admisă, deoarece elementul privind existența unei temeri fondate a fost demonstrat. Prin urmare, autoritatea administrativă nu avea dreptul să reexamineze evaluarea respectivă.

51 Cu privire la relația dintre principiul efectivității, care reprezintă una dintre cele două cerințe care decurg din conceptul autonomiei procedurale a statelor membre, și dreptul fundamental la o cale de atac efectivă prevăzut la articolul 47 din cartă, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, punctul 99 și următoarele).

52 Hotărârea din 18 octombrie 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847, punctul 47 și jurisprudența citată).

53 A se vedea prin analogie Hotărârea Curții EDO din 2 noiembrie 2004, Tregubenko împotriva Ucrainei (CE:ECHR:2004:1102JUD006133300, punctele 34-38), precum și Hotărârea Curții EDO din 6 octombrie 2011, Agrokompleks împotriva Ucrainei (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, punctele 150 și 151).

54 Hotărârea Curții EDO din 6 octombrie 2011, Agrokompleks împotriva Ucrainei (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, punctul 144 și jurisprudența citată).

55 Hotărârea Curții EDO din 6 octombrie 2011, Agrokompleks împotriva Ucrainei (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, punctul 144 și jurisprudența citată).

56 A se vedea punctele 48-62 de mai sus din prezentele concluzii.

109. În plus, s-ar putea adăuga că, făcând abstracție de analiza efectuată de instanța națională, enunțată în motivarea celei de a doua decizii de anulare, administrația a prelungit durata totală a procedurii (care în prezent a depășit cinci ani și încă nu s-a finalizat). Astfel, aceasta a împiedicat realizarea obiectivului de a asigura o reexaminare promptă pe care trebuie să îl urmărească atât etapa administrativă, cât și cea contencioasă ale unei cereri de protecție internațională⁵⁷.

110. Din aceste motive, concluzia noastră intermediară este aceea că un sistem de căi de atac în materie de protecție internațională în care instanțele sunt investite cu o simplă competență de casare, dar în care orientările juridice pe care le emit în deciziile de anulare sunt ignorate în practică de organismele administrative atunci când decid din nou cu privire la aceeași cauză, astfel cum s-a demonstrat în litigiul principal, nu îndeplinește cerințele unui control jurisdicțional efectiv prevăzut la articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32 și interpretat în lumina articolului 47 primul paragraf din cartă.

D. Cale de atac

111. Din concluzia intermediară la care tocmai am ajuns rezultă alte două probleme examinate de instanța de trimitere: *care* este calea de atac și *când* anume trebuie formulată aceasta în circumstanțele din prezenta cauză?

1. Care este calea de atac?

112. Acest aspect a făcut obiectul unor dezbateri în cadrul ședinței. Curtea a adresat guvernului maghiar întrebări cu privire la instrumentele și la măsurile prevăzute în dreptul maghiar care ar putea asigura punerea efectivă în executare a unei hotărâri judecătorești, în pofida reticenței autorității administrative. Din răspunsurile furnizate, se pare că, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, nu există o astfel de măsură.

113. Într-o procedură în curs, se pare că instanța națională nu poate forța administrația să întreprindă vreo acțiune specifică cu privire la *fondul* cauzei. Chiar dacă, în mod abstract, s-ar putea sugera impunerea de amenzi sau emiterea de somații, aceste măsuri (dincolo de problema efectivității lor) par să nu fie disponibile.

114. Odată ce instanța pronunță o hotărâre definitivă asupra fondului, cauza și procedura judiciară aferentă sunt închise. Din acest motiv, este logic imposibil ca instanța să impună administrației să execute hotărârea respectivă în lipsa unei cauze pendinte. Astfel, decizia instanței ar trebui să fie obligatorie pentru administrație prin simpla aplicare a legii, și anume a articolului 109 alineatul (4) din Legea privind procedurile și serviciile administrative, cu condiția ca interpretarea acestei dispoziții și realitatea națională să conducă la această concluzie.

115. Prin urmare, se pare că nu există alternative viabile în dreptul național care să permită respectarea în mod voluntar a unei hotărâri judecătorești, alternative care ar putea da instanțelor puterea de a obliga administrația să se conformeze deciziei lor. Astfel, această chestiune privește într-adevăr, după cum arată instanța de trimitere, problema dacă dreptul Uniunii pune la dispoziția instanței naționale o soluție în astfel de situații.

⁵⁷ Cu privire la faza precontencioasă, a se vedea articolul 31 alineatul (2) din Directiva 2013/32, precum și considerentul (18) al acesteia. În ceea ce privește obligația instanțelor de a asigura o „prelucrare cât mai rapidă posibil a cererilor”, a se vedea Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctul 148).

116. În opinia noastră, răspunsul este afirmativ. Astfel cum a stabilit Curtea, „în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, care reprezintă o caracteristică esențială a ordinii juridice a Uniunii [...], invocarea [...] unor dispoziții de drept național, fie ele de natură constituțională, nu poate afecta efectul dreptului Uniunii pe teritoriul acestui stat”⁵⁸. Principiul supremației (și al efectului direct⁵⁹) obligă astfel instanța națională să înlăture orice normă de drept național care reglementează căile de atac în materie de protecție internațională într-un mod incompatibil cu articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32, precum și cu articolul 47 primul paragraf din cartă și care împiedică instanța națională să atingă obiectivul urmărit de aceste norme⁶⁰.

117. Înțelegem că, în prezenta cauză, nu este posibilă interpretarea dreptului național în conformitate cu dreptul Uniunii. Așadar, inaplicabilitatea regulii incompatibile este, în temeiul dreptului Uniunii, singura soluție posibilă în prezenta cauză⁶¹. Însă, întrebarea care apare imediat este cum ar funcționa o astfel de neaplicare în contextul prezentei cauze.

118. Aceasta ar depinde de ce norme procedurale se aplică în cele din urmă, în procedura principală, în momentul în care instanța de trimitere se pronunță din nou asupra acesteia.

119. În cazul în care normele de procedură aplicabile ar fi cele în vigoare *începând de la 1 ianuarie 2018*, supremația dreptului Uniunii ar presupune excluderea excepției care a eliminat competența instanțelor de contencios administrativ de a modifica deciziile administrative în materie de protecție internațională. Înțelegem că această excepție este prevăzută la articolul 68 alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil. Unei cauze instrumentate la nivel național i s-ar aplica din nou competența generală de a modifica deciziile administrative care este exercitată în prezent în temeiul articolului 90 alineatul (1) din CCA.

120. În cazul în care dreptul procedural aplicabil ar fi cel în vigoare *între 15 septembrie 2015 și 1 ianuarie 2018*, competența de a modifica deciziile administrative în domeniul în discuție ar putea fie exercitată prin înlăturarea legii care a abrogat litera j) din lista prevăzută la articolul 339 alineatul (2) din CPC, în forma aplicabilă înainte de 15 septembrie 2015, și care de asemenea a modificat articolul 68 alineatul (5) din Legea privind dreptul de azil. Astfel, în practică, normele de procedură ar fi implicit cele existente în materie de protecție internațională înainte de 15 septembrie 2015.

121. În concluzie, ideea comună este că soluția propusă ar consta în înlăturarea, în practică, a excluderii competenței de modificare în calea de atac în materie de protecție internațională. În ambele scenarii, după această excludere, instanțele naționale nu ar trebui să facă decât ceea ce fac deja în mod obișnuit și ceea ce reprezintă în practică poziția procedurală generală actuală.

2. Care este momentul declanșării?

122. Ultima chestiune privește momentul la care supremația dreptului Uniunii ar produce efectul de excludere menționat anterior. Având în vedere cerințele cumulative privind soluționarea promptă a căii de atac și respectarea unei decizii judecătorești anterioare cuprinse la articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32, interpretat în lumina articolului 47 primul paragraf din cartă, momentul în care

58 A se vedea Hotărârea din 26 februarie 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punctul 59 și jurisprudența citată).

59 Fără a intra în dezbateri (mai degrabă academice) cu privire la problema dacă neaplicarea unor legi naționale aflate în conflict precum în prezenta cauză este consecința doar a supremației dreptului Uniunii sau a supremației și a efectului direct, este suficient să se constate că articolului 47 primul paragraf din cartă i s-a recunoscut deja de Curte un efect direct prin Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punctul 78).

60 A se vedea prin analogie Hotărârea din 5 iunie 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punctele 62-64).

61 Deși, cel puțin teoretic, repararea prejudiciului generat de o eventuală încălcare a dreptului Uniunii atribuită unui stat membru ar putea fi de asemenea avută în vedere, este destul de clar că, în situația solicitanților de protecție internațională, o astfel de cale de atac ar fi iluzorie și ineficientă.

competența instanței naționale menționate mai sus ar fi declanșată ar corespunde situației în care (i) evaluarea clară cuprinsă într-o decizie judecătorească prin care se anulează o decizie administrativă nu a fost luată în considerare de autoritatea administrativă, (ii) fără ca aceasta din urmă să aducă elemente noi de care ar fi putut să țină seama în mod rezonabil și legitim, privând astfel protecția judiciară acordată solicitantului de orice efect util.

123. Simplu spus, momentul declanșator nu depinde de cantitate, ci de calitate. În logica ce stă la baza limitării spațiului de manevră în procesul decizional administrativ printr-o evaluare judiciară deja efectuată, prezentată mai sus la punctele 103-105 din prezentele concluzii, o instanță națională dobândește competența de a modifica o decizie privind protecția internațională în temeiul dreptului Uniunii de îndată ce decizia sa a fost ignorată. Nu are importanță dacă acest moment intervine la al șaptelea, la al treilea sau chiar la al doilea nivel al controlului jurisdicțional.

124. Având în vedere cele de mai sus, a doua noastră concluzie intermediară este că, pentru a asigura conformitatea cu articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32, interpretat în lumina articolului 47 primul paragraf din cartă, o instanță națională care se pronunță în împrejurări precum cele din litigiul principal trebuie să înlăture normele de drept național care limitează competența sa la simpla anulare a deciziei administrative relevante. Această obligație se naște atunci când evaluarea clară cuprinsă într-o hotărâre judecătorească prin care se anulează o decizie administrativă anterioară nu a fost luată în considerare de autoritatea administrativă care soluționează din nou aceeași cauză, fără ca aceasta din urmă să aducă noi elemente de care ar fi putut să țină seama în mod rezonabil și legitim, lipsind astfel protecția jurisdicțională prevăzută de dispozițiile invocate de orice efect util.

125. Cu titlu de observație finală, ar trebui remarcat că considerațiile generale privind rolul esențial al controlului jurisdicțional efectiv în garantarea statului de drept în orice sistem juridic se aplică în toate domeniile dreptului Uniunii care trebuie să fie puse în aplicare la nivel național. Acest lucru este valabil în special cu privire la domeniul de aplicare și la nivelul efectului obligatoriu al hotărârilor judecătorești și cu privire la obligația care revine autorităților publice de a le executa în mod complet și cu bună-credință. Acestea fiind spuse, ar trebui subliniat de asemenea că prezenta cauză se referă la cerințele specifice cu privire la viteza și la calitatea procedurilor de control judiciar prevăzute de dispozițiile detaliate din dreptul secundar, și anume articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32, care se referă la un domeniu mai degrabă specific al dreptului.

V. Concluzie

126. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Pécs, Ungaria) după cum urmează:

- „– Articolul 46 alineatul (3) 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 coroborat cu articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că un sistem de căi de atac în materie de protecție internațională în care instanțele sunt investite cu o simplă competență de casare, dar în care orientările juridice pe care le emit în deciziile de anulare sunt ignorate în practică de autoritățile administrative atunci când decid din nou cu privire la aceeași cauză, astfel cum s-a demonstrat în litigiul principal, nu îndeplinește cerințele unui control jurisdicțional efectiv prevăzut la articolul 46 alineatul (3) din Directiva 2013/32/UE și interpretat în lumina articolului 47 primul paragraf din cartă.
- O instanță națională care se pronunță în împrejurări precum cele din litigiul principal trebuie să înlăture norma de drept națională care limitează competența sa la simpla anulare a deciziei administrative pertinente. Această obligație se naște atunci când evaluarea clară cuprinsă într-o hotărâre judecătorească prin care se anulează o decizie administrativă anterioară nu a fost luată în

considerare de autoritatea administrativă care soluționează din nou aceeași cauză, fără ca aceasta din urmă să aducă noi elemente de care ar fi putut să țină seama în mod rezonabil și legitim, lipsind astfel protecția jurisdicțională prevăzută de dispozițiile invocate de orice efect util.”