Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

6 septembrie 2017 *

Cuprins

I. Decizia atacată: context, geneză și conținut 5

A. Contextul deciziei atacate 5

B. Geneza deciziei atacate 7

C. Conținutul deciziei atacate 8

II. Procedura în fața Curții și concluziile părților 13

III. Cu privire la acțiuni 14

A. Rezumatul motivelor 14

B. Observație introductivă 15

C. Cu privire la motivele întemeiate pe caracterul inadecvat al articolului 78 alineatul (3) TFUE ca temei juridic al deciziei atacate 16

1. Cu privire la al doilea motiv invocat de Republica Slovacă și cu privire la primul motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe caracterul legislativ al deciziei atacate 16

a) Argumentația părților 16

b) Aprecierea Curții 17

2. Cu privire la primul aspect al celui de al cincilea motiv invocat de Republica Slovacă și cu privire la al doilea motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe lipsa caracterului provizoriu al deciziei atacate și pe durata de aplicare excesivă a acestei decizii 20

a) Argumentația părților 20

b) Aprecierea Curții 20

3. Cu privire la al doilea aspect al celui de al cincilea motiv invocat de Republica Slovacă, întemeiat pe faptul că decizia atacată nu îndeplinește condițiile de aplicare a articolului 78 alineatul (3) TFUE 22

* Limbile de procedură: slovaca și maghiara.

a) Argumentația părților 22

b) Aprecierea Curții 23

D. Cu privire la motivele referitoare la legalitatea procedurii de adoptare a deciziei atacate și întemeiate pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură 25

1. Cu privire la primul motiv invocat de Republica Slovacă și cu privire la al șaptelea motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe o încălcare a articolului 68 TFUE 25

a) Argumentația părților 25

b) Aprecierea Curții 26

2. Cu privire la al treilea aspect al celui de al treilea motiv și la primul aspect al celui de al patrulea motiv invocat de Republica Slovacă, precum și cu privire la al cincilea motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe o încălcare a normelor fundamentale de procedură, prin nerespectarea de către Consiliu a obligației de consultare a Parlamentului, prevăzută la articolul 78 alineatul (3) TFUE 27

a) Argumentația părților 27

b) Aprecierea Curții 28

3. Cu privire la al doilea aspect al celui de al patrulea motiv invocat de Republica Slovacă și cu privire la al treilea motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe o încălcare a normelor fundamentale de procedură prin faptul că Consiliul nu a hotărât în unanimitate, contrar articolului 293 alineatul (1) TFUE 30

a) Argumentația părților 30

b) Aprecierea Curții 30

4. Cu privire la primul și la al doilea aspect ale celui de al treilea motiv invocat de Republica Slovacă și cu privire la al patrulea motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe încălcarea normelor fundamentale de procedură prin faptul că nu a fost respectat dreptul parlamentelor naționale de a emite un aviz în conformitate cu Protocoalele (nr. 1) și (nr. 2) și că cerința caracterului public al dezbaterilor și al votului în cadrul Consiliului nu ar fi fost respectată de către acesta 32

a) Argumentația părților 32

b) Aprecierea Curții 32

5. Cu privire la al șaselea motiv invocat de Ungaria, întemeiat pe o încălcare a normelor fundamentale de procedură prin faptul că, la adoptarea deciziei atacate, Consiliul nu a respectat normele Uniunii Europe în materia utilizării limbilor 32

a) Argumentația părților 32

b) Aprecierea Curții 33

E. Cu privire la motivele de fond 34

1. Cu privire la al șaselea motiv invocat de Republica Slovacă, precum și cu privire la al nouălea și la al zecelea motiv invocate de Ungaria, întemeiate pe o încălcare a principiului proporționalității 34

a) Observații introductive 34

b) Cu privire la al șaselea motiv invocat de Republica Slovacă, în măsura în care este întemeiat pe incapacitatea deciziei atacate de a atinge obiectivul pe care îl urmărește 34

1) Argumentația părților 34

2) Aprecierea Curții 35

c) Cu privire la al șaselea motiv invocat de Republica Slovacă, în măsura în care este întemeiat pe lipsa caracterului necesar al deciziei atacate în raport cu obiectivul pe care urmărește să îl atingă 36

1) Argumentația părților 36

2) Aprecierea Curții 38

d) Cu privire la al nouălea motiv invocat de Ungaria, întemeiat pe lipsa caracterului necesar al deciziei atacate în raport cu obiectivul pe care acesta urmărește să îl atingă 41

1) Argumentația părților 41

2) Aprecierea Curții 42

e) Cu privire la al zecelea motiv invocat de Ungaria, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității din cauza efectelor specifice ale deciziei atacate asupra Ungariei 43

1) Argumentația părților 43

2) Aprecierea Curții 43

2. Cu privire la al optulea motiv invocat de Ungaria, întemeiat pe o încălcare a principiilor securității juridice și clarității normelor juridice, precum și a Convenției de la Geneva 47

a) Argumentația părților 47

b) Aprecierea Curții 48

IV. Cu privire la cheltuielile de judecată 50

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

În cauzele conexate C-643/15 și C-647/15,

având ca obiect acțiuni în anulare formulate în temeiul articolului 263 TFUE, introduse la 2 decembrie 2015 și, respectiv, la 3 decembrie 2015,

Republica Slovacă, reprezentată de Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (C-643/15),

și

Ungaria, reprezentată de M. Z. Fehér și de G. Koós, în calitate de agenți (C-647/15),

reclamante,

susținute de:

Republica Polonă, reprezentată de B. Majczyna și de M. Kamejsza, în calitate de agenți,

intervenientă,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de M. Chavrier, de K. Pleśniak, de N. Pethő și de Z. Kupčová, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de:

Regatul Belgiei, reprezentat de J. Van Holm, de M. Jacobs și de C. Pochet, în calitate de agenți,

Republica Federală Germania, reprezentată de T Henze, de R. Kanitz și de J. Möller (C-647/15), în calitate de agenți,

Republica Elenă, reprezentată de M. Michelogiannaki și de A. Samoni-Rantou, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

Republica Franceză, reprezentată de D. Colas, de F.-X. Bréchot și de E. Armoet, în calitate de agenți,

Republica Italiană, reprezentată de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de L. D'Ascia, avvocato dello Stato,

Marele Ducat al Luxemburgului, reprezentat de A. Germeaux, de C. Schiltz și de D. Holderer, în calitate de agenți,

Regatul Suediei, reprezentat de A. Falk, de C. Meyer-Seitz, de U. Persson, de O. Widgren, de E. Karlsson și de L. Swedenborg, în calitate de agenți,

Comisia Europeană, reprezentată de M. Condou-Durande, de K. Talabér-Ritz (C-647/15), de J. Baquero Cruz, de A. Tokár (C-643/15) și de G. Wils, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

intervenientă,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul A. Tizzano, vicepreședinte, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii M. Ilešič și L. Bay Larsen și doamna A. Prechal (raportor), președinți de cameră, domnii J.-C. Bonichot și A. Arabadjiev, doamna C. Toader și domnii M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin și F. Biltgen, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: domnul I. Illéssy, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 10 mai 2017,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 26 iulie 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererile introductive formulate, Republica Slovacă și Ungaria solicită anularea Deciziei (UE) 2015/1601 a Consiliului din 22 septembrie 2015 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei (JO 2015, L 248, p. 80, denumită în continuare „decizia atacată”).

I. Decizia atacată: context, geneză și conținut

A. Contextul deciziei atacate

2 Contextul în care a fost adoptată decizia atacată este descris în considerentele (3)-(7) și (10)-(16) ale acesteia, după cum urmează:

„(3) Recenta situație de criză din Marea Mediterană a determinat instituțiile Uniunii [Europene] să recunoască imediat faptul că această regiune se confruntă cu fluxuri de migrație excepționale și să solicite luarea de măsuri concrete de solidaritate față de statele membre din prima linie. În special, în cadrul unei reuniuni comune a miniștrilor afacerilor externe și interne, care a avut loc la 20 aprilie 2015, Comisia [Europeană] a prezentat un plan de zece acțiuni imediate care să fie întreprinse ca răspuns la criză, printre care se numără și angajamentul de a analiza opțiunile legate de instituirea unui mecanism de transfer de urgență.

(4) La reuniunea sa din 23 aprilie 2015, Consiliul European a decis, printre altele, să consolideze solidaritatea și responsabilitatea interne, angajându-se, în special, să sporească ajutorul de urgență acordat statelor membre din prima linie, să analizeze opțiunile privind organizarea transferului de urgență între statele membre pe bază voluntară și să desfășoare echipe ale Biroului European de Sprijin pentru Azil (EASO) în statele membre din prima linie, în vederea prelucrării în comun a cererilor de acordare de protecție internațională, inclusiv în vederea înregistrării și a prelevării de amprente digitale.

(5) În rezoluția sa din 28 aprilie 2015, Parlamentul European a reiterat necesitatea ca Uniunea să își întemeieze răspunsul la cele mai recente tragedii din Marea Mediterană pe acțiuni de solidaritate și de distribuire echitabilă a răspunderii și să își intensifice eforturile depuse în acest domeniu în beneficiul statelor membre care primesc cel mai mare număr de refugiați și de solicitanți de protecție internațională, în termeni absoluți sau relativi.

(6) Pe lângă măsurile în domeniul azilului, statele membre din prima linie ar trebui să își intensifice eforturile în direcția instituirii unor măsuri pentru a face față fluxurilor de migrație mixtă la frontierele externe ale Uniunii Europene. Astfel de măsuri ar trebui să garanteze drepturile persoanelor care au nevoie de protecție internațională și […] să prevină migrația ilegală.

(7) În cadrul reuniunii sale din 25 și 26 iunie 2015, Consiliul European a decis, între altele, că trei dimensiuni-cheie ar trebui să avanseze în paralel: transferul/relocarea, returnarea/readmisia/reintegrarea și cooperarea cu țările de origine și de tranzit. Având în vedere actuala situație de urgență și angajamentul de a consolida solidaritatea și răspunderea, Consiliul European a convenit în special asupra transferului temporar și excepțional, în decurs de doi ani, din Italia și din Grecia către alte state membre, a 40 000 de persoane care au în mod clar nevoie de protecție internațională, la care vor participa toate statele membre.

[…]

(10) Dintre statele membre care se confruntă cu o situație de presiune puternică și având în vedere recentele evenimente tragice survenite în Marea Mediterană, în special Italia și Grecia sunt nevoite să facă față unor fluxuri fără precedent de migranți, inclusiv de solicitanți de protecție internațională care au în mod clar nevoie de protecție internațională, care sosesc pe teritoriul lor, fapt care exercită o presiune semnificativă asupra sistemelor lor de migrație și de azil.

(11) La 20 iulie 2015, s-a adoptat prin consens o rezoluție a reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în cadrul Consiliului [European], care reflectă situațiile specifice din statele membre, cu privire la transferul din Grecia și Italia a 40 000 de persoane care au în mod clar nevoie de protecție internațională. În decursul a doi ani, din Italia vor fi transferate 24 000 de persoane, iar din Grecia 16 000 de persoane. La 14 septembrie 2015, Consiliul [Uniunii Europene] a adoptat Decizia (UE) 2015/1523 [de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei (JO 2015, L 239, p. 146)] care a prevăzut un mecanism de transfer temporar și excepțional din Italia și Grecia în alte state membre al persoanelor care au în mod clar nevoie de protecție internațională.

(12) În cursul ultimelor luni, presiunea exercitată de migrație la frontierele externe terestre și maritime din sud a crescut din nou brusc, iar schimbarea fluxurilor de migrație a continuat din zona centrală către zona estică a Mediteranei și către ruta Balcanilor de Vest, ca urmare a numărului tot mai mare de migranți care sosesc în și din Grecia. Având în vedere această situație, ar trebui să fie garantate măsuri provizorii suplimentare pentru a reduce presiunea în materie de azil exercitată asupra Italiei și a Greciei.

(13) Conform datelor Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe (Frontex), rutele din centrul și estul Mării Mediterane au fost principalele zone de trecere ilegală a frontierei în Uniune în primele opt luni ale anului 2015. De la începutul lui 2015, aproximativ 116 000 de migranți au sosit în Italia în mod ilegal […]. Pe parcursul lunilor mai și iunie 2015, au fost depistate 34 691 de cazuri de trecere ilegală a frontierei de către Frontex, iar în lunile iulie și august– 42 356, ceea ce înseamnă o creștere de 20 %. O creștere puternică a fost înregistrată și de Grecia în 2015, mai mult de 211 000 de migranți aflați în situație ilegală ajungând în această țară […]. Pe parcursul lunilor mai și iunie 2015, au fost depistate 53 624 de cazuri de trecere ilegală a frontierei de către Frontex, iar în lunile iulie și august– 137 000, ceea ce înseamnă o creștere de 250 %. Din numărul total al migranților aflați în situație ilegală detectați în aceste două regiuni, un procent semnificativ îl reprezentau migranții proveniți din țări care, conform datelor furnizate de [Oficiul pentru Statistică al Uniunii Europene (Eurostat)], au o rată ridicată de recunoaștere a cererilor, la nivelul Uniunii.

(14) Conform datelor Eurostat și ale EASO, în perioada ianuarie-iulie 2015, 39 183 de persoane au solicitat protecție internațională în Italia, comparativ cu 30 755 în aceeași perioadă din 2014 (o creștere de 27 %). În Grecia s-a înregistrat o creștere similară a numărului de cereri, numărul solicitanților fiind de 7 475 (o creștere de 30 %).

(15) Până în prezent, în cadrul politicii în materie de migrație și azil au fost întreprinse numeroase acțiuni în sprijinul Italiei și al Greciei, inclusiv prin acordarea de asistență de urgență substanțială și de sprijin operațional din partea EASO. […]

(16) Având în vedere instabilitatea și conflictele persistente din imediata vecinătate a Italiei și Greciei, precum și repercusiunile fluxurilor migratorii asupra altor state membre, este foarte probabil ca sistemele de migrație și azil ale acestor țări să continue să se confrunte cu o presiune semnificativă, tot mai mare, în contextul în care este posibil ca un număr considerabil de migranți să aibă nevoie de protecție internațională. Acest lucru demonstrează necesitatea acută de a da dovadă de solidaritate față de Italia și Grecia și de a completa acțiunile de sprijin întreprinse până în prezent în favoarea acestora cu măsuri provizorii în domeniul azilului și migrației.”

B. Geneza deciziei atacate

3 La 9 septembrie 2015, Comisia a prezentat în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE o propunere de decizie a Consiliului de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei, al Greciei și al Ungariei [COM(2015) 451, denumită în continuare „propunerea inițială a Comisiei”].

4 În aceeași zi, Comisia a prezentat de asemenea în temeiul articolului 78 alineatul (2) litera (e) TFUE o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui mecanism de transfer în caz de criză și de modificare a Regulamentului nr. 604/2013 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 [COM(2015) 450].

5 Propunerea inițială a Comisiei prevedea transferul a 120 000 de solicitanți de protecție internațională din Italia (15 600 de persoane), din Grecia (50 400 de persoane) și din Ungaria (54 000 de persoane) în celelalte state membre. Anexa care însoțea această propunere cuprindea trei tabele prin care se repartizau acești solicitanți din fiecare dintre aceste trei state membre în celelalte state membre, cu excepția Regatului Unit, a Irlandei și a Danemarcei, sub forma unor alocări stabilite pentru fiecare dintre aceste state membre de primire.

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

7 Prin scrisoarea din 14 septembrie 2015, Consiliul a transmis această propunere Parlamentului pentru consultare. În această scrisoare, Consiliul a solicitat Parlamentului să emită un aviz cât mai rapid posibil, ținând cont de situația de urgență din Marea Mediterană și de pe ruta occidentală a Balcanilor, și se angaja să informeze Parlamentul în mod informal cu privire la evoluțiile din dosarul Consiliului.

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

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

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

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

C. Conținutul deciziei atacate

12 Considerentele (2), (22), (23), (26), (30), (32), (35) și (44) ale deciziei atacate au următorul cuprins:

„(2) În conformitate cu articolul 80 [TFUE], politicile Uniunii în domeniul controalelor la frontieră, al azilului și al imigrației, precum și punerea lor în aplicare trebuie să fie reglementate de principiul solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre, iar actele Uniunii adoptate în acest domeniu trebuie să cuprindă măsuri adecvate pentru aplicarea acestui principiu.

[…]

(22) În conformitate cu articolul 78 alineatul (3) [TFUE], măsurile prevăzute în beneficiul Italiei și al Greciei ar trebui să aibă un caracter provizoriu. O perioadă de 24 luni este rezonabilă pentru a garanta că măsurile prevăzute în prezenta decizie au un impact real în ceea ce privește sprijinirea Italiei și a Greciei pentru a face față fluxurilor migratorii semnificative pe teritoriile lor.

(23) Măsurile privind transferul din Italia și din Grecia prevăzute în prezenta decizie implică o derogare temporară de la dispoziția prevăzută la articolul 13 alineatul (1) 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, denumit în continuare «Regulamentul Dublin III»**)] potrivit căreia Italia și Grecia ar fi fost, altfel, responsabile de examinarea unei cereri de protecție internațională pe baza criteriilor prevăzute în capitolul III din regulamentul respectiv, precum și o derogare temporară de la etapele procedurale, inclusiv termenele-limită, prevăzute la articolele 21, 22 și 29 din respectivul regulament. Celelalte dispoziții din Regulamentul [Dublin III] […] rămân aplicabile […]. Prezenta decizie implică, de asemenea, o derogare de la consimțământul solicitantului de protecție internațională, astfel cum este prevăzut la articolul 7 alineatul (2) din [Regulamentul (UE) nr. 516/2014 **al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 de instituire a Fondului pentru azil, migrație și integrare, de modificare a Deciziei 2008/381/CE a Consiliului și de abrogare a Deciziilor nr. 573/2007/CE și nr. 575/2007/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Deciziei 2007/435/CE a Consiliului**) (JO 2014, L 150, p. 168)].

[…]

(26) Măsurile provizorii vizează reducerea presiunii considerabile exercitate asupra Italiei și a Greciei de fluxurile de solicitanți de azil, în special prin transferul unui număr considerabil de solicitanți având în mod clar nevoie de protecție internațională care au ajuns pe teritoriul Italiei sau al Greciei după data de la care prezenta decizie devine aplicabilă. Pe baza numărului total de resortisanți ai țărilor terțe care au intrat în Italia și Grecia în mod ilegal în 2015 și a numărului persoanelor care au în mod clar nevoie de protecție internațională, ar trebui să fie transferați în total din Italia și Grecia 120 000 de solicitanți care au în mod clar nevoie de protecție internațională. Această cifră reprezintă aproximativ 43 % din totalul resortisanților țărilor terțe având în mod clar nevoie de protecție internațională care au intrat în Italia și Grecia în mod ilegal în iulie și august 2015. Măsura de transfer prevăzută în prezenta decizie reprezintă o repartizare echitabilă a poverii între Italia și Grecia, pe de o parte, și celelalte state membre, pe de altă parte, având în vedere cifrele totale disponibile privind trecerile ilegale ale frontierei în 2015. Date fiind cifrele avute în vedere, 13 % din acești solicitanți ar trebui să fie transferați din Italia, 42 % din Grecia și 45 % ar trebui transferați astfel cum este prevăzut în prezenta decizie.

[…]

(30) În scopul de a aplica principiul solidarității și al unei repartizări echitabile a responsabilităților și ținând seama de faptul că prezenta decizie constituie o nouă etapă a politicii în acest domeniu, este oportun să se asigure că statele membre care transferă, în temeiul prezentei decizii, solicitanți din Italia și Grecia care au în mod clar nevoie de protecție internațională primesc o sumă forfetară pentru fiecare persoană transferată, care este aceeași cu suma forfetară prevăzută la articolul 18 din [Regulamentul nr. 516/2014], și anume 6 000 EUR, și care se acordă în conformitate cu aceleași proceduri. […]

[…]

(32) În cadrul întregii proceduri de transfer, până la transferul efectiv al solicitantului, ar trebui să se țină seama de considerentele de securitate națională și ordine publică. Cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale ale solicitantului, inclusiv a normelor relevante privind protecția datelor, în cazul în care un stat membru are motive întemeiate să considere că un solicitant constituie un pericol pentru securitatea națională sau ordinea publică, acesta ar trebui să informeze celelalte state membre cu privire la aceasta.

[…]

(35) Garanțiile juridice și procedurale prevăzute de Regulamentul [Dublin IIII] sunt în continuare aplicabile în ceea ce privește solicitanții care fac obiectul prezentei decizii. În plus, solicitanții ar trebui să fie informați în legătură cu procedura de transfer prevăzută de prezenta decizie, iar decizia de transfer care constituie o decizie de transfer în sensul articolului 26 din Regulamentul [Dublin III] ar trebui să le fie notificată. Având în vedere că, în temeiul dreptului Uniunii, solicitanții nu au dreptul de a alege statul membru care să fie responsabil de cererea lor de azil, aceștia ar trebui să aibă dreptul la o cale de atac eficientă împotriva deciziei de transfer, în conformitate cu Regulamentul [Dublin III], exclusiv în ceea ce privește asigurarea respectării drepturilor lor fundamentale. În conformitate cu articolul 27 din respectivul regulament, statele membre pot să prevadă în dreptul lor intern faptul că exercitarea unei căi de atac împotriva deciziei de transfer nu determină în mod automat suspendarea transferului solicitantului, ci că persoana în cauză are posibilitatea de a solicita suspendarea punerii în aplicare a deciziei de transfer până la soluționarea căii de atac.

[…]

(44) Deoarece obiectivele prezentei decizii nu pot fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre, ci mai degrabă, datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii, aceasta poate adopta măsuri, în conformitate cu principiul subsidiarității, astfel cum este prevăzut la articolul 5 [TUE]. În conformitate cu principiul proporționalității, astfel cum este prevăzut la articolul menționat anterior, prezenta decizie nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea respectivelor obiective."

13 Potrivit articolului 1 din decizia atacată, intitulat „Obiectul":

„(1) Prezenta decizie instituie măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei, în vederea sprijinirii acestor state pentru a face față mai bine unei situații de urgență caracterizate de un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe în statele membre respective.

(2) Comisia ține în permanență sub supraveghere situația afluxurilor masive de resortisanți ai țărilor terțe în statele membre.

Comisia va prezenta, după caz, propuneri de modificare a prezentei decizii, pentru a ține seama de evoluția situației de pe teren și impactul acesteia asupra mecanismului de transfer, precum și de evoluția presiunii exercitate asupra statelor membre, în special statele membre din prima linie."

14 Articolul 2 din această decizie, intitulat „Definiții", prevede:

„În sensul prezentei decizii, se aplică următoarele definiții:

[…]

(e) «transfer» înseamnă transferul unui solicitant de pe teritoriul statului membru pe care criteriile prevăzute în capitolul III din Regulamentul [Dublin III] îl indică drept responsabil de examinarea cererii de protecție internațională a acestuia către teritoriul statului membru de transfer;

(f) «stat membru de transfer» înseamnă statul membru care devine responsabil de examinarea cererii de protecție internațională, în temeiul Regulamentului [Dublin III], a unui solicitant în urma transferului său pe teritoriul acestui stat membru."

15 Articolul 3 din decizia menționată, intitulat „Domeniu de aplicare", prevede:

„(1) Transferul în temeiul prezentei decizii are loc numai în ceea ce privește un solicitant care a depus cerere de protecție internațională în Italia sau Grecia și pentru care aceste state ar fi fost altfel responsabile în temeiul criteriilor de determinare a statului membru responsabil prevăzute în capitolul III din Regulamentul [Dublin III].

(2) Transferul în temeiul prezentei decizii se efectuează numai în privința solicitanților care aparțin unei naționalități pentru care procentajul deciziilor de acordare a protecției internaționale […] este, în conformitate cu cele mai recente date actualizate privind cifrele medii trimestriale la nivelul Uniunii publicate de Eurostat, de cel puțin 75 %. […]"

16 Articolul 4 din aceeași decizie, intitulat „Transferul a 120 000 de solicitanți în statele membre", prevede la alineatele (1)-(3):

„(1) Se transferă 120 000 de solicitanți în alte state membre după cum urmează:

(a) 15 600 de solicitanți se transferă din Italia către teritoriul celorlalte state membre, conform tabelului care figurează în anexa I;

(b) 50 400 de solicitanți se transferă din Grecia către teritoriul celorlalte state membre, conform tabelului care figurează în anexa II;

(c) 54 000 de solicitanți se transferă către teritoriul altor state membre, în mod proporțional cu cifrele prevăzute în anexele I și II, fie în conformitate cu alineatul (2) de la prezentul articol, fie printr-o modificare adusă prezentei decizii, astfel cum se prevede la articolul 1 alineatul (2) și la alineatul (3) de la prezentul articol.

(2) Până la [a se citi «Începând cu»] 26 septembrie 2016, 54 000 de solicitanți, menționați la alineatul (1) litera (c), se transferă din Italia și Grecia, într-o proporție care rezultă din alineatul (1) literele (a) și (b), către teritoriul altor state membre în mod proporțional cu cifrele prevăzute în anexele I și II. Comisia transmite propuneri Consiliului cu privire la cifrele care urmează să fie alocate în mod corespunzător fiecărui stat membru.

(3) În cazul în care, până la 26 septembrie 2016, Comisia consideră că o adaptare a mecanismului de transfer este justificată de evoluția situației de pe teren sau că un stat membru se confruntă cu o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți ai unor țări terțe ca urmare a unei schimbări subite a fluxurilor de migrație și luând în considerare opiniile exprimate de statul membru potențial beneficiar, aceasta poate înainta propuneri Consiliului, după caz, astfel cum se prevede la articolul 1 alineatul (2).

Similar, un stat membru poate, prezentând motive justificate corespunzător, să notifice Consiliul și Comisia că se confruntă cu o situație de urgență similară. Comisia evaluează motivele invocate și prezintă propuneri Consiliului, după caz, astfel cum se prevede la articolul 1 alineatul (2).”

17 Articolul 1 din Decizia (UE) 2016/1754 a Consiliului din 29 septembrie 2016 (JO 2016, L 268, p. 82) a completat articolul (4) din decizia atacată cu următorul alineat:

„(3a) În ceea ce privește transferul solicitanților menționați la alineatul (1) litera (c), statele membre pot alege să-și respecte obligațiile prin admisia pe teritoriul acestora a unor resortisanți sirieni din Turcia în cadrul sistemelor naționale sau multilaterale de admisie legală a persoanelor care au în mod clar nevoie de protecție internațională, altele decât mecanismul de relocare care a făcut obiectul Concluziilor reprezentanților guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului din 20 iulie 2015. Numărul de persoane admise astfel de un stat membru conduce la o reducere corespunzătoare a obligației statului membru respectiv.

[…]”

18 Din articolul 2 din Decizia 2016/1754 reiese că aceasta a intrat în vigoare la 2 octombrie 2016 și se aplică până la 26 septembrie 2017 persoanelor care, în sensul articolului 4 alineatul (3a) din decizia atacată, au fost admise din Turcia de statele membre de la 1 mai 2016.

19 Articolul 4 alineatul (4) din decizia atacată preconizează posibilitatea unei participări voluntare a Irlandei și a Regatului Unit la punerea în aplicare a deciziei atacate. Întrucât participarea Irlandei a fost ulterior confirmată de Comisie, Consiliul a stabilit numărul solicitanților care trebuiau să fie transferați în acest stat membru și a adaptat în consecință alocările celorlalte state membre.

20 Articolul 4 alineatul (5) din această decizie prevede că, în circumstanțe excepționale, un stat membru poate să solicite până la 26 decembrie 2015, în condițiile prevăzute de această dispoziție, să beneficieze de o suspendare temporară a transferului de solicitanți într-o proporție de până la 30 % din numărul solicitanților care i-a fost alocat.

21 Această dispoziție a fost aplicată la solicitarea Republicii Austria și a făcut obiectul Deciziei de punere în aplicare (UE) 2016/408 a Consiliului din 10 martie 2016 **privind suspendarea temporară a transferului a 30 % din numărul de solicitanți care a fost alocat Austriei în temeiul** [d]eciziei [atacate] (JO 2016, L 74, p. 36). Articolul 1 din Decizia 2016/408 prevede că transferul către acest stat membru al unui număr de 1 065 de solicitanți, care i-a fost alocat în temeiul deciziei atacate, se suspendă până la 11 martie 2017.

22 Articolul 5 din decizia atacată, intitulat „Procedura de transfer”, prevede:

„[…]

(2) Statele membre indică, la intervale regulate și cel puțin o dată la trei luni, numărul solicitanților care pot fi transferați rapid pe teritoriul lor și alte informații relevante.

(3) Pe baza acestor informații și cu sprijinul EASO și, dacă este cazul, al ofițerilor de legătură din statele membre menționați la alineatul (8), Italia și Grecia identifică solicitanții care ar putea fi transferați în alte state membre, cât mai curând posibil, și transmit toate informațiile relevante punctelor de contact din statele membre respective. În acest sens, se acordă prioritate solicitanților vulnerabili în sensul articolelor 21 și 22 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)].

(4) În urma aprobării statului membru de transfer, Italia și Grecia iau o decizie, cât mai curând posibil, privind transferul fiecăruia dintre solicitanții identificați către un anumit stat membru de transfer, în consultare cu EASO, și transmit solicitantului o notificare în conformitate cu articolul 6 alineatul (4). Statul membru de transfer poate decide să nu aprobe transferul unui solicitant numai în cazul în care există motive întemeiate, astfel cum se prevede la alineatul (7) al prezentului articol.

[…]

(6) Transferul solicitantului pe teritoriul statului membru de transfer are loc cât mai curând posibil de la data notificării persoanei în cauză a deciziei privind transferul menționate la articolul 6 alineatul (4) din prezenta decizie. Italia și Grecia transmit statului membru de transfer data și ora transferului, precum și alte informații relevante.

(7) Statele membre își rezervă dreptul de a refuza transferul unui solicitant numai dacă există motive întemeiate de a-l considera drept un pericol pentru securitatea lor națională sau ordinea lor publică […]

[…]”

23 Articolul 6 din decizia atacată, intitulat „Drepturile și obligațiile solicitanților de protecție internațională care fac obiectul prezentei decizii”, prevede:

„(1) Atunci când pun în aplicare prezenta decizie, statele membre acordă o importanță primordială intereselor copilului.

(2) Statele membre se asigură că membrii de familie care intră sub incidența prezentei decizii sunt transferați pe teritoriul aceluiași stat membru.

(3) Înainte de a lua decizia privind transferul unui solicitant, Italia și Grecia informează solicitantul, într-o limbă pe care acesta o cunoaște sau pe care se presupune în mod rezonabil că o cunoaște, în legătură cu procedura de transfer prevăzută în prezenta decizie.

(4) După luarea deciziei de a transfera un solicitant și înainte de transferul efectiv, Italia și Grecia notifică în scris persoanei în cauză decizia privind transferul. Decizia respectivă indică statul membru de transfer.

(5) Dacă un solicitant sau un beneficiar de protecție internațională intră pe teritoriul unui alt stat membru decât statul membru de transfer fără să îndeplinească condițiile de ședere în acel alt stat membru, acestuia i se cere să se întoarcă imediat. Statul membru de transfer reprimește persoana respectivă fără întârziere."

24 Articolul 7 din decizia atacată conține dispoziții în materia sprijinului operațional în beneficiul Republicii Elene și al Republicii Italiene.

25 Articolul 8 din această decizie prevede măsuri complementare care trebuie luate de aceste două state membre.

26 Articolul 9 din decizia menționată abilitează Consiliul să ia măsuri provizorii în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de această dispoziție și prevede că asemenea măsuri pot include, după caz, suspendarea participării, la transferul prevăzut de decizia atacată, a statului membru care se confruntă cu un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe.

27 Această dispoziție a fost aplicată la solicitarea Regatului Suediei și a făcut obiectul Deciziei (UE) 2016/946 **a Consiliului din 9 iunie 2016 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Suediei în conformitate cu articolul 9 din Decizia 2015/1523 și cu articolul 9 din** Decizia 2015/1601 (JO 2016, L 157, p. 23). Articolul 2 din Decizia 2016/946 prevede că obligațiile acestui stat membru în calitate de stat membru de transfer în temeiul Deciziei 2015/1523 și al deciziei atacate se suspendă până la 16 iunie 2017.

28 Articolul 10 din decizia atacată prevede un sprijin financiar pentru fiecare persoană transferată în temeiul acestei decizii, atât pentru statul membru de transfer, cât și pentru Republica Elenă sau Republica Italiană.

29 Articolul 11 din decizia atacată prevede că, cu sprijinul Comisiei, se pot încheia acorduri bilaterale între aceste două state membre și statele denumite „asociate", respectiv Republica Islanda, Principatul Liechtenstein, Regatul Norvegiei și Confederația Elvețiană, și că, în cazul în care se încheie astfel de acorduri bilaterale, la propunerea Comisiei, Consiliul adaptează în consecință alocările statelor membre, prin reducerea proporțională a acestora. Ulterior, au fost încheiate asemenea acorduri, iar statele asociate participă, așadar, la transferul prevăzut de decizia atacată.

30 Articolul 12 din decizia atacată prevede printre altele că o dată la șase luni Comisia raportează Consiliului cu privire la punerea în aplicare a acestei decizii. Ulterior, Comisia s-a angajat să prezinte rapoarte lunare cu privire la punerea în aplicare a diferitor măsuri de transfer și de relocare a solicitanților de protecție internațională luate la nivelul Uniunii, printre care și decizia atacată.

31 În sfârșit, conform articolului 13 alineatele (1) și (2) din decizia atacată, aceasta a intrat în vigoare la 25 septembrie 2015 și se aplică până la 26 septembrie 2017. Articolul 13 alineatul (3) din decizie prevede că aceasta se aplică persoanelor care ajung pe teritoriul Italiei și al Greciei începând cu 25 septembrie 2015 și până la 26 septembrie 2017, precum și solicitanților care au ajuns pe teritoriile respective începând cu 24 martie 2015.

II. Procedura în fața Curții și concluziile părților

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

33 În cauza C-647/15, Ungaria solicită Curții:

– cu titlu principal, anularea deciziei atacate;

– cu titlu subsidiar, anularea acestei decizii în măsura în care privește Ungaria și

– obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

34 În cauzele C-643/15 și C-647/15, Consiliul solicită Curții respingerea acțiunilor ca nefondate și obligarea Republicii Slovace și, respectiv, a Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.

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

36 Prin aceeași decizie, au fost admise cererile de intervenție formulate de Republica Polonă în cauza C-643/15, în susținerea concluziilor Republicii Slovace, și în cauza C-647/15, în susținerea concluziilor Ungariei.

37 După ascultarea părților și a avocatului general cu privire la acest aspect, din motive de conexitate, prezentele cauze trebuie reunite în vederea pronunțării hotărârii, în conformitate cu articolul 54 din Regulamentul de procedură al Curții.

III. Cu privire la acțiuni

A. Rezumatul motivelor

38 În susținerea acțiunii formulate în cauza C-643/15, Republica Slovacă invocă șase motive, care se întemeiază, primul, pe încălcarea articolului 68 TFUE, a articolului 13 alineatul (2) TUE, precum și a principiului echilibrului instituțional, al doilea, pe încălcarea articolului 10 alineatele (1) și (2) TUE, a articolului 13 alineatul (2) TUE, a articolului 78 alineatul (3) TFUE, a articolelor 3 și 4 din Protocolul (nr. 1) privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană, în anexă la Tratatele UE și FUE [denumit în continuare „Protocolul (nr. 1)”] și a articolelor 6 și 7 din Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, în anexă la Tratatele UE și FUE [denumit în continuare „Protocolul (nr. 2)”], precum și a principiilor securității juridice, democrației reprezentative și echilibrului instituțional, al treilea, pe încălcarea normelor fundamentale privind procedura legislativă, precum și a articolului 10 alineatele (1) și (2) TUE, a articolului 13 alineatul (2) TUE și a principiilor democrației reprezentative, echilibrului instituțional și bunei administrări (cu titlu subsidiar), al patrulea, pe încălcarea normelor fundamentale de procedură, precum și a articolului 10 alineatele (1) și (2) TUE, a articolului 13 alineatul (2) TUE și a principiilor democrației reprezentative, echilibrului instituțional și bunei administrări (cu titlu parțial subsidiar), al cincilea, pe încălcarea condițiilor de aplicare a articolului 78 alineatul (3) TFUE (cu titlu subsidiar) și, al șaselea, pe încălcarea principiului proporționalității.

39 În susținerea acțiunii formulate în cauza C-647/15, Ungaria invocă zece motive.

40 Primul și al doilea motiv se întemeiază pe încălcarea articolului 78 alineatul (3) TFUE, în măsura în care această dispoziție nu ar furniza Consiliului un temei juridic adecvat pentru adoptarea unor măsuri care, în speță, ar deroga cu caracter obligatoriu de la dispozițiile unui act legislativ, care ar fi aplicabile o perioadă de 24 de luni, chiar de 36 de luni în anumite cazuri, și ale căror efecte s-ar prelungi după această perioadă, ceea ce ar fi contrar noțiunii „măsuri provizorii”.

41 Motivele al treilea-al șaselea se întemeiază pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură în măsura în care, în primul rând, la adoptarea deciziei atacate, Consiliul ar fi încălcat dispozițiile articolului 293 alineatul (1) TFUE prin faptul că s-ar fi îndepărtat de la propunerea inițială a Comisiei (al treilea motiv), în al doilea rând, decizia atacată ar conține o derogare de la dispozițiile unui act legislativ și ar constitui ea însăși un act legislativ din punctul de vedere al conținutului său, astfel încât, chiar dacă ar fi trebuit să se decidă că putea fi adoptată în mod legal în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, nu ar fi mai puțin adevărat că, la adoptarea sa, ar fi trebuit să fie respectat dreptul parlamentelor naționale de a emite un aviz cu privire la actele legislative, prevăzut de Protocolul (nr. 1) și de Protocolul (nr. 2) (al patrulea motiv), în al treilea rând, după consultarea Parlamentului, Consiliul ar fi modificat substanțial textul proiectului fără să consulte din nou Parlamentul cu privire la acest aspect (al cincilea motiv) și, în al patrulea rând, în momentul adoptării de către Consiliu a deciziei atacate, versiunile lingvistice ale proiectului de decizie nu ar fi fost disponibile în limbile oficiale ale Uniunii (al șaselea motiv).

42 Al șaptelea motiv se întemeiază pe o încălcare a articolului 68 TFUE și a concluziilor Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015.

43 Al optulea motiv se întemeiază pe o încălcare a principiilor securității juridice și clarității normelor juridice în măsura în care nu este clar, cu privire la mai multe aspecte, cum trebuie să se aplice dispozițiile deciziei atacate și nici ce relație există între acestea și dispozițiile Regulamentului Dublin III.

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

45 Al zecelea motiv, prezentat cu titlu subsidiar, se întemeiază pe o încălcare a principiului proporționalității și a articolului 78 alineatul (3) TFUE în ceea ce privește Ungaria, întrucât decizia atacată îi alocă o cotă obligatorie în calitate de stat membru de primire, deși s-ar fi recunoscut în același timp că un număr mare de migranți aflați în situație ilegală a pătruns pe teritoriul acestui stat membru, aceștia depunând în statul membru respectiv cereri de protecție internațională.

B. Observație introductivă

46 Întrucât temeiul juridic al unui act determină procedura care trebuie urmată pentru adoptarea acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 septembrie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-363/14, EU:C:2015:579, punctul 17), trebuie analizate, în primul rând, motivele întemeiate pe caracterul inadecvat al articolului 78 alineatul (3) TFUE ca temei juridic al deciziei atacate, în al doilea rând, motivele întemeiate pe neregularitățile de procedură săvârșite cu ocazia adoptării acestei decizii și care constituie încălcări ale normelor fundamentale de procedură și, în al treilea rând, motivele pe fond.

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

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

a) Argumentația părților

47 Republica Slovacă și Ungaria arată că decizia atacată, chiar dacă a fost adoptată printr-o procedură fără caracter legislativ și constituie, în consecință, din punctul de vedere al formei, un act fără caracter legislativ, trebuie totuși să fie calificată drept act legislativ în temeiul conținutului și al efectelor sale, întrucât, astfel cum ar confirma în mod expres considerentul (23) al deciziei menționate, modifică – și încă în mod fundamental – mai multe acte legislative din dreptul Uniunii.

48 Această concluzie ar fi valabilă mai ales în privința articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, în temeiul căruia Republica Elenă sau, după caz, Republica Italiană ar fi în principiu responsabile de examinarea cererii de protecție internațională, normă de la care ar deroga articolul 3 alineatul (1) din decizia atacată.

49 Deși decizia atacată califică aceste modificări ca fiind simple „derogări”, diferența dintre o derogare și o modificare ar fi artificială, întrucât, în ambele cazuri, aceste intervenții ar avea ca efect înlăturarea aplicării unei dispoziții normative și, prin urmare, afectarea caracterului său efectiv.

50 În schimb, din caracterul provizoriu și urgent al măsurilor prevăzute la articolul 78 alineatul (3) TFUE ar rezulta că această dispoziție ar fi destinată să ofere un temei juridic unor măsuri de sprijin care pot însoți acte legislative adoptate în temeiul articolului 78 alineatul (2) TFUE. Ar fi vorba în special despre măsuri care urmăresc gestionarea sau calmarea rapidă a unei situații de criză, îndeosebi acordarea unui sprijin financiar sau tehnic ori punerea la dispoziție de personal calificat.

51 Articolul 78 alineatul (3) TFUE nu ar oferi astfel un temei juridic pentru adoptarea unor măsuri legislative întrucât această dispoziție nu ar conține niciun indiciu potrivit căruia măsurile luate pe baza acesteia trebuie să fie adoptate printr-o procedură legislativă.

52 Republica Slovacă susține în special că un act fără caracter legislativ întemeiat pe articolul 78 alineatul (3) TFUE, precum decizia atacată, nu poate în niciun caz să deroge de la un act legislativ. Nu ar prezenta importanță întinderea derogării și caracterul fundamental sau lipsa acestui caracter în ceea ce privește dispoziția de la care se derogă. Orice derogare de la un act legislativ, oricât de mică ar fi, efectuată prin intermediul unui act fără caracter legislativ ar fi interzisă deoarece ar echivala cu o eludare a procedurii legislative, în speță cea prevăzută la articolul 78 alineatul (2) TFUE.

53 Ungaria arată că, în orice caz, derogările de la actele legislative pe care le prevede decizia atacată, chiar dacă sunt limitate în timp, realizează o ingerință în unele dispoziții fundamentale ale unor acte legislative existente care privesc drepturile și obligațiile fundamentale ale particularilor vizați.

54 În sfârșit, Ungaria susține că articolul 78 alineatul (3) TFUE ar putea fi interpretat în sensul că cerința unei consultări a Parlamentului prevăzută de această dispoziție ar trebui să fie considerată o „participare” a Parlamentului, în sensul articolului 289 alineatul (2) TFUE, astfel încât s-ar aplica procedura legislativă specială. În acest caz, articolul 78 alineatul (3) TFUE ar putea constitui efectiv un temei juridic legal al deciziei atacate, ca act legislativ.

55 Totuși, dacă ar trebui admisă o asemenea interpretare a articolului 78 alineatul (3) TFUE, ar trebui respectate cerințele procedurale aferente adoptării unui act legislativ, în special participarea Parlamentului și a parlamentelor naționale în procesul legislativ, ceea ce, în speță, este evident că nu s-a întâmplat.

56 Consiliul susține că din articolul 289 alineatul (3) TFUE rezultă că criteriul de identificare a caracterului legislativ sau a lipsei caracterului legislativ al unui act este exclusiv procedural, în sensul că, de fiecare dată când o bază juridică din tratat prevede în mod expres că un act este adoptat „în conformitate cu procedura legislativă ordinară” sau „în conformitate cu o procedură legislativă specială”, este vorba despre un act legislativ. Consiliul contestă că decizia atacată ar fi modificat mai multe acte legislative din dreptul Uniunii, astfel încât aceasta ar trebui să fie calificată drept act legislativ din punctul de vedere al conținutului său. Nu s-ar putea susține nici că derogările aduse prin decizia atacată constituie o eludare a procedurii legislative ordinare, astfel cum este prevăzută la articolul 78 alineatul (2) TFUE.

b) Aprecierea Curții

57 Trebuie să se examineze în primul rând dacă, astfel cum susține Ungaria, articolul 78 alineatul (3) TFUE trebuie să fie interpretat în sensul că actele adoptate în temeiul acestei dispoziții trebuie să fie calificate drept „acte legislative”, pentru motivul că cerința unei consultări a Parlamentului pe care o prevede dispoziția menționată ar constitui o formă de participare a acestei instituții a Uniunii, în sensul articolului 289 alineatul (2) TFUE, astfel încât adoptarea unor asemenea acte ar trebui să fie supusă procedurii legislative speciale, ceea ce nu s-a întâmplat în cazul deciziei atacate.

58 Potrivit articolului 289 alineatul (3) TFUE, actele juridice adoptate prin procedură legislativă constituie acte legislative. Prin urmare, actele fără caracter legislativ sunt cele care sunt adoptate printr-o altă procedură decât o procedură legislativă.

59 Diferențierea între acte legislative și acte fără caracter legislativ are o importanță certă întrucât numai adoptarea unor acte legislative este condiționată de respectarea anumitor obligații privind în special participarea parlamentelor naționale în conformitate cu articolele 3 și 4 din Protocolul (nr. 1) și cu articolele 6 și 7 din Protocolul (nr. 2), precum și a cerinței, care decurge din articolul 16 alineatul (8) TUE și din articolul 15 alineatul (2) TFUE, potrivit căreia Consiliul se întrunește în ședință publică atunci când deliberează și votează un proiect de act legislativ.

60 În plus, din coroborarea dispozițiilor articolului 289 alineatul (1) și ale articolului 294 alineatul (1) TFUE reiese că procedura legislativă ordinară, caracterizată prin adoptarea în comun de către Parlament și Consiliu a unui act de drept al Uniunii, se aplică numai dacă dispoziția din tratate care constituie temeiul juridic al actului în cauză „face trimitere” la o asemenea procedură legislativă.

61 În ceea ce privește procedura legislativă specială, caracterizată la rândul său de faptul că prevede adoptarea unui act al Uniunii fie de către Parlament cu participarea Consiliului, fie de către Consiliu cu participarea Parlamentului, articolul 289 alineatul (2) TFUE prevede că aceasta se aplică „în cazurile specifice prevăzute în tratate”.

62 De aici rezultă că un act juridic poate fi calificat drept act legislativ al Uniunii numai dacă a fost adoptat pe baza unei dispoziții a tratatelor care face trimitere în mod expres fie la procedura legislativă ordinară, fie la procedura legislativă specială.

63 O asemenea abordare sistemică asigură securitatea juridică necesară procedurilor de adoptare a actelor Uniunii, în sensul că permite identificarea cu certitudine a temeiurilor juridice care abilitează instituțiile Uniunii să adopte acte legislative și să diferențieze aceste temeiuri de cele care pot servi doar ca bază pentru adoptarea unor acte fără caracter legislativ.

64 Rezultă că, contrar celor susținute de Ungaria, din trimiterea la cerința unei consultări a Parlamentului, cuprinsă în dispoziția din tratate care servește drept temei juridic al actului în cauză, nu se poate deduce că adoptării acestui act i s-ar aplica procedura legislativă specială.

65 În speță, articolul 78 alineatul (3) TFUE, deși prevede că Consiliul, la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului, adoptă măsurile provizorii prevăzute în acesta, nu conține o trimitere expresă nici la procedura legislativă ordinară, nici la procedura legislativă specială. În schimb, articolul 78 alineatul (2) TFUE prevede în mod expres că măsurile enumerate la literele (a)-(g) ale acestei dispoziții sunt adoptate „în conformitate cu procedura legislativă ordinară”.

66 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se considere că măsurile care pot fi adoptate în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE trebuie să fie calificate drept „acte fără caracter legislativ” deoarece nu sunt adoptate la capătul unei proceduri legislative.

67 Prin urmare, atunci când a adoptat decizia atacată, Consiliul a considerat în mod întemeiat că această decizie trebuia să fie adoptată potrivit unei proceduri fără caracter legislativ și constituia, prin urmare, un act al Uniunii fără caracter legislativ.

68 În consecință, se ridică în al doilea rând problema dacă, astfel cum susțin Republica Slovacă și Ungaria, articolul 78 alineatul (3) TFUE nu putea servi drept temei juridic pentru adoptarea deciziei atacate, pentru motivul că această decizie constituie un act fără caracter legislativ care derogă de la mai multe acte legislative, deși numai un act legislativ ar putea deroga de la un alt act legislativ.

69 În această privință, considerentul (23) al deciziei atacate arată că transferul din Italia și din Grecia prevăzut de această decizie implică o „derogare temporară” de la anumite dispoziții ale unor acte legislative din dreptul Uniunii, printre care articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, potrivit căruia Republica Elenă și Republica Italiană ar fi fost în principiu responsabile de examinarea unei cereri de protecție internațională pe baza criteriilor prevăzute în capitolul III din regulamentul respectiv, și articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 516/2014, care impune consimțământul solicitantului de protecție internațională.

70 Articolul 78 alineatul (3) TFUE nu definește natura „măsurilor provizorii” care pot fi adoptate în temeiul acestei dispoziții.

71 Astfel, contrar celor susținute de Republica Slovacă și de Ungaria, modul de redactare a acestei dispoziții nu poate să întemeieze, prin conținutul său, o interpretare restrictivă a noțiunii „măsuri provizorii” care să presupună că aceasta ar viza doar măsuri de însoțire care să fondeze un act legislativ adoptat pe baza articolului 78 alineatul (2) TFUE și care să aibă în special ca obiect un sprijin financiar, tehnic sau operațional acordat statelor membre care se află într-o situație de urgență caracterizată de un aflux de resortisanți ai unor țări terțe.

72 Această constatare este confirmată de economia generală și de obiectivele dispozițiilor cuprinse la articolul 78 alineatele (2) și (3) TFUE.

73 Astfel, este vorba despre două dispoziții distincte de drept primar al Uniunii care urmăresc obiective diferite și care au condiții de aplicare proprii care oferă un temei juridic pentru adoptarea, în ceea ce privește articolul 78 alineatul (3) TFUE, a unor măsuri provizorii fără caracter legislativ ce vizează să răspundă pe termen scurt unei anumite situații de urgență cu care s-ar confrunta statele membre, iar în ceea ce privește articolul 78 alineatul (2) TFUE, a unor acte cu caracter legislativ ce vizează să reglementeze pe durată nedeterminată și cu caracter general o problemă structurală care se ridică în cadrul politicii comune a Uniunii în materie de azil.

74 Prin urmare, dispozițiile menționate au un caracter complementar, permițând Uniunii să adopte, în cadrul acestei politici comune, măsuri diversificate pentru a se dota cu mijloacele necesare printre altele pentru a răspunde în mod efectiv, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, unor situații de criză migratorie.

75 În această privință, o interpretare restrictivă a noțiunii „măsuri provizorii”, care figurează la articolul 78 alineatul (3) TFUIE, potrivit căreia aceasta nu ar permite adoptarea decât a unor măsuri de însoțire care se adaugă actelor legislative adoptate în temeiul articolului 78 alineatul (2) TFUE, iar nu a unor măsuri care derogă de la asemenea acte, în afară de faptul că nu își găsește nicio susținere în textul articolului 78 alineatul (3) TFUE, i-ar reduce de asemenea în mod semnificativ efectul util, din moment ce aceste acte au acoperit sau pot acoperi diferitele aspecte ale sistemului european comun de azil, enumerate la literele (a)-(g) ale articolului 78 alineatul (2) TFUE.

76 Situația este aceeași și în cazul materiei vizate la articolul 78 alineatul (2) litera (e) TFUE, referitoare la criteriile și la mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil sau de protecție subsidiară, care face obiectul unui ansamblu complet de norme, printre care figurează în primul rând cele prevăzute de Regulamentul Dublin III.

77 Având în vedere cele de mai sus, noțiunea „măsuri provizorii”, în sensul articolului 78 alineatul (3) TFUE, trebuie să aibă un conținut suficient de larg pentru a permite instituțiilor Uniunii să adopte toate măsurile provizorii necesare pentru a răspunde în mod efectiv și rapid unei situații de urgență caracterizate de un aflux brusc de resortisanți ai unor țări terțe.

78 Deși, din această perspectivă, trebuie să se admită că măsurile provizorii adoptate în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE pot să deroge în principiu de la dispozițiile unor acte legislative, asemenea derogări trebuie totuși să fie încadrate în privința domeniului lor de aplicare material și temporal, pentru ca ele să se limiteze la a răspunde în mod rapid și efectiv, printr-un dispozitiv provizoriu, unei situații de criză concrete, ceea ce exclude ca aceste măsuri să poată avea ca obiect sau ca efect înlocuirea sau modificarea, în mod permanent și general, a acestor acte legislative, fiind astfel eludată procedura legislativă ordinară prevăzută la articolul 78 alineatul (2) TFUE.

79 Or, în speță, trebuie să se constate că derogările prevăzute de decizia atacată respectă această cerință a circumscrierii domeniului lor de aplicare material și temporal și nu au nici ca obiect, nici ca efect înlocuirea sau modificarea, cu caracter permanent, a dispozițiilor unor acte legislative.

80 Astfel, derogările prevăzute de decizia atacată de la anumite dispoziții ale unor acte legislative se aplică doar o perioadă de doi ani, sub rezerva posibilității unei prelungiri a acestui termen, prevăzută la articolul 4 alineatul (5) din decizia atacată, și vor expira, în speță, la 26 septembrie 2017. Mai mult, ele privesc un număr limitat de 120 000 de resortisanți ai anumitor țări terțe, care au introdus o cerere de protecție internațională în Grecia sau în Italia, care dețin una dintre cetățeniile prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din decizia atacată, care vor fi transferați din unul dintre aceste două state membre și care au ajuns sau vor ajunge în aceste state membre între 24 martie 2015 și 26 septembrie 2017.

81 În aceste condiții, nu se poate susține că prin adoptarea deciziei atacate în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE ar fi fost eludată procedura legislativă ordinară prevăzută la articolul 78 alineatul (2) TFUE.

82 Având în vedere cele de mai sus, împrejurarea că decizia atacată, a cărei calificare drept act fără caracter legislativ nu poate fi repusă în discuție, cuprinde derogări de la anumite dispoziții ale unor acte legislative nu era de natură să împiedice adoptarea sa în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE.

83 Pentru aceleași motive, trebuie să se respingă și argumentația Republicii Slovace întemeiată pe o încălcare a articolului 10 alineatele (1) și (2) TUE, a articolului 13 alineatul (2) TUE, precum și a principiilor securității juridice, democrației reprezentative și echilibrului instituțional.

84 Prin urmare, al doilea motiv invocat de Republica Slovacă și primul motiv invocat de Ungaria trebuie să fie respinse ca nefondate.

2. Cu privire la primul aspect al celui de al cincilea motiv invocat de Republica Slovacă și cu privire la al doilea motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe lipsa caracterului provizoriu al deciziei atacate și pe durata de aplicare excesivă a acestei decizii

a) Argumentația părților

85 Republica Slovacă și Ungaria susțin că articolul 78 alineatul (3) TFUE nu constituie un temei juridic adecvat pentru adoptarea deciziei atacate întrucât aceasta nu are caracter provizoriu, contrar celor prevăzute de această dispoziție.

86 Decizia atacată, întrucât se aplică până la 26 septembrie 2017, în temeiul articolului 13 alineatul (2) din aceasta, și anume o perioadă de doi ani, care, de altfel, poate fi prelungită cu un an în temeiul articolului 4 alineatele (4) și (5) din aceeași decizie, nu ar putea fi calificată drept „măsură provizorie” în sensul articolului 78 alineatul (3) TFUE.

87 Acest lucru este cu atât mai adevărat cu cât, potrivit Republicii Slovace și Ungariei, efectele în timp ale deciziei atacate în privința solicitanților de protecție internațională vizați vor depăși cu mult această perioadă de doi sau chiar de trei ani. Astfel, după toate probabilitățile, această decizie ar conduce la crearea unor legături durabile între solicitanții de protecție internațională și statele membre de transfer.

88 Consiliul precizează că, în conformitate cu articolul 13 alineatul (2) din decizia atacată, aceasta se aplică timp de 24 de luni, respectiv până la 26 septembrie 2017. O prelungire pentru o perioadă de maximum 12 luni în cadrul specific al mecanismului de suspendare prevăzut la articolul 4 alineatul (5) din decizia atacată nu ar mai fi posibilă. Durata efectelor pe care decizia atacată le poate produce în privința persoanelor care au făcut obiectul unui transfer nu ar constitui un element pertinent pentru stabilirea caracterului provizoriu al deciziei menționate. Acest caracter ar trebui să fie apreciat prin prisma aplicării în timp a mecanismului de transfer prevăzut de decizie, și anume o perioadă de 24 de luni.

b) Aprecierea Curții

89 Articolul 78 alineatul (3) TFUE nu permite decât adoptarea unor „măsuri provizorii”.

90 Un act nu poate fi calificat drept provizoriu, în sensul obișnuit al termenului, decât dacă nu urmărește să reglementeze în mod permanent o materie și nu se aplică decât pe o perioadă limitată.

91 În aceste condiții, contrar articolului 64 alineatul (2) CE, potrivit căruia perioada de aplicare a măsurilor adoptate în temeiul acestei dispoziții nu putea să depășească șase luni, articolul 78 alineatul (3) TFUE, care a succedat acestei dispoziții, nu mai prevede o asemenea limitare în timp.

92 Rezultă că articolul 78 alineatul (3) TFUE, deși prevede ca măsurile pe care le prevede să fie temporare, rezervă Consiliului o marjă de apreciere pentru a stabili de la caz la caz perioada lor de aplicare în funcție de împrejurările speței și în special având în vedere caracteristicile situației de urgență care justifică aceste măsuri.

93 Or, din articolul 13 din decizia atacată reiese că aceasta se aplică între 25 septembrie 2015 și 26 septembrie 2017, așadar pentru o perioadă de 24 de luni, persoanelor care ajung pe teritoriul Greciei și al Italiei în aceeași perioadă, precum și solicitanților de protecție internațională care au ajuns pe teritoriul statelor membre respective începând cu 24 martie 2015.

94 Referitor la articolul 4 alineatul (5) din decizia atacată, acesta prevede, „în circumstanțe excepționale” și în funcție de o notificare a unui stat membru care trebuie să intervină cel târziu la 26 decembrie 2015, posibilitatea unei prelungiri a perioadei de 24 de luni prevăzute la articolul 13 alineatul (2) din această decizie cu o perioadă maximă de 12 luni, în cadrul mecanismului de suspendare temporară și parțială a obligației de transfer al solicitanților de protecție internațională care revine statului membru în cauză. Acest articol confirmă astfel caracterul temporar al diverselor măsuri cuprinse în decizia menționată. Pe de altă parte, întrucât acest mecanism nu mai poate fi inițiat după 26 decembrie 2015, decizia atacată va expira definitiv la 26 septembrie 2017.

95 Prin urmare, trebuie să se constate că decizia atacată se aplică pentru o perioadă limitată.

96 Pe de altă parte, Consiliul nu și-a depășit în mod vădit puterea de apreciere atunci când a stabilit durata măsurilor prevăzute de decizia atacată, întrucât, în considerentul (22) al acestei decizii, a apreciat că o „perioadă de 24 luni este rezonabilă pentru a garanta că măsurile prevăzute în prezenta decizie au un impact real în ceea ce privește sprijinirea Italiei și a Greciei pentru a face față fluxurilor migratorii semnificative pe teritoriile lor”.

97 Această alegere a unei perioade de aplicare de 24 de luni apare ca fiind justificată dacă se ținea seama de faptul că transferul unui număr important de persoane, precum cel prevăzut de decizia atacată, este o operațiune inedită și în același timp complexă care necesită un anumit timp de pregătire și de punere în aplicare, în special pe planul coordonării dintre administrațiile statelor membre, înainte de a produce efecte concrete.

98 Trebuie de asemenea să se respingă argumentul invocat de Republica Slovacă și de Ungaria potrivit căruia decizia atacată nu are caracter provizoriu întrucât va avea efecte pe termen lung, pentru motivul că numeroși solicitanți de protecție internațională vor rămâne după transfer pe teritoriul statului membru de transfer, depășind efectiv perioada de aplicare a deciziei atacate, de 24 de luni.

99 Astfel, dacă s-ar ține seama de durata efectelor unei măsuri de transfer asupra persoanelor transferate pentru a aprecia caracterul său provizoriu în sensul articolului 78 alineatul (3) TFUE, în temeiul acestei dispoziții nu ar putea fi adoptată nicio măsură de transfer al persoanelor care au nevoie în mod clar de protecție internațională, întrucât unui asemenea transfer îi sunt inerente asemenea efecte pe termen mai lung sau mai scurt.

100 Nu poate fi admis nici argumentul invocat de Republica Slovacă și de Ungaria potrivit căruia, pentru a putea fi considerată de natură provizorie în sensul articolului 78 alineatul (3) TFUE, durata de aplicare a măsurii în discuție nu ar trebui să fie mai mare decât durata minimă necesară pentru adoptarea unui act legislativ în temeiul articolului 78 alineatul (2) TFUE.

101 Astfel, dincolo de faptul că o asemenea interpretare a articolului 78 alineatele (2) și (3) TFUE nu se întemeiază pe niciun argument de text și nu ține seama de caracterul complementar al măsurilor prevăzute la alineatul (2) și, respectiv, la alineatul (3) ale acestui articol, pare foarte dificil, chiar imposibil, să se stabilească în prealabil termenul minim necesar în care poate fi adoptat un act legislativ în temeiul articolului 78 alineatul (2) TFUE, astfel încât acest criteriu nu poate fi pus în practică.

102 Acest lucru este, de altfel, evidențiat prin faptul că, în speță, propunerea de regulament care prevedea un mecanism de transfer permanent, deși a fost prezentată la 9 septembrie 2015, și anume în aceeași zi în care a fost prezentată propunerea inițială a Comisiei care a devenit decizia atacată, nu a fost adoptată până în ziua pronunțării prezentei hotărâri.

103 Având în vedere cele de mai sus, primul aspect al celui de al cincilea motiv invocat de Republica Slovacă și al doilea motiv invocat de Ungaria trebuie să fie înlăturate ca nefondate.

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

a) Argumentația părților

104 Republica Slovacă susține că, în privința a trei aspecte, decizia atacată nu respectă condiția de aplicare a articolului 78 alineatul (3) TFUE, potrivit căreia statul membru beneficiar al măsurilor provizorii trebuie să se afle „într-o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți din țări terțe”.

105 În primul rând, Republica Slovacă susține că afluxul de resortisanți ai unor țări terțe în Grecia și în Italia la momentul adoptării deciziei atacate sau imediat înainte de adoptarea acesteia era în mod rezonabil previzibil și, așadar, nu poate fi calificat ca fiind „brusc”.

106 În această privință, datele statistice pentru anii 2013 și 2014 și pentru primele luni ale anului 2015 ar indica faptul că numărul de resortisanți ai unor țări terțe care se îndreptau către Grecia și Italia crescuse în mod continuu și că, de la sfârșitul anului 2013 și începutul anului 2014, această creștere a fost considerabilă. În plus, în privința Italiei, datele pentru anul 2015 ar fi indicat mai degrabă o scădere interanuală a numărului de migranți.

107 În al doilea rând, Republica Slovacă arată că, cel puțin în ceea ce privește situația din Grecia, nu există o legătură de cauzalitate între situația de urgență și afluxul de resortisanți ai unor țări terțe în acest stat membru, deși existența unei asemenea legături ar fi impusă prin adăugarea calificativului „caracterizată” la situația de urgență vizată la articolul 78 alineatul (3) TFUE. Astfel, ar fi cert că organizarea politicii de azil a Republicii Elene ar fi înregistrat, de mai mult timp, deficiențe semnificative, care nu ar avea o legătură de cauzalitate directă cu fenomenul de migrație caracteristic perioadei în care a fost adoptată decizia atacată.

108 În al treilea rând, Republica Slovacă susține că, deși articolul 78 alineatul (3) TFUE urmărește să rezolve situații de urgență existente sau iminente, decizia atacată reglementează, cel puțin în parte, situații ipotetice viitoare.

109 Astfel, perioada de aplicare de doi, chiar trei ani a deciziei atacate ar fi prea lungă pentru a se putea afirma că, în toată această perioadă, măsurile adoptate vor răspunde situației de urgență, actuală sau iminentă, cu care se confruntă Republica Elenă și Republica Italiană. Astfel, în această perioadă, situația de urgență ar putea dispărea în statele membre respective. Mai mult, mecanismul de transfer al unui număr de 54 000 de persoane prevăzut la articolul 4 alineatul (3) din decizia atacată ar urmări să răspundă unor situații total ipotetice în alte state membre.

110 Republica Polonă susține acest punct de vedere arătând că articolul 78 alineatul (3) TFUE vizează o situație de criză preexistentă și în egală măsură actuală, care impune adoptarea unor măsuri corective imediate, iar nu, astfel cum ar proceda decizia atacată, situații de criză care se pot produce în viitor, dar ale căror apariție, caracter și amploare sunt incerte sau dificil de prevăzut.

111 Consiliul și statele membre care îl susțin arată că situația de urgență fără precedent care se află la originea deciziei atacate, evidențiată de datele statistice menționate în considerentele (13) și (26) ale acestei decizii, a fost în egală măsură caracterizată și cauzată în principal de un aflux brusc și masiv de resortisanți ai unor țări terțe, îndeosebi în lunile iulie și august ale anului 2015.

112 Consiliul susține în plus că faptul că decizia atacată privește evenimente sau situații viitoare nu este incompatibil cu articolul 78 alineatul (3) TFUE.

b) Aprecierea Curții

113 În primul rând, trebuie să se examineze argumentul invocat de Republica Slovacă potrivit căruia afluxul de resortisanți ai unor țări terțe pe teritoriile elen și italian în anul 2015 nu ar putea fi calificat ca fiind „brusc", în sensul articolului 78 alineatul (3) TFUE, întrucât se înscria în continuarea unui aflux care era deja semnificativ și constatat în anul 2014, astfel încât era previzibil.

114 În această privință, trebuie să se considere că poate fi calificat drept „brusc", în sensul articolului 78 alineatul (3) TFUE, un aflux de resortisanți ai unor țări terțe care are o asemenea amploare încât ar fi imprevizibil, și aceasta chiar dacă ar avea loc într-un context de criză a migrației care ar dura mai mulți ani, din moment ce face imposibilă funcționarea normală a sistemului comun de azil al Uniunii.

115 În speță, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 3 din concluzii, decizia atacată a fost adoptată în contextul crizei migrației, evocată în considerentul (3) al deciziei atacate, care a afectat Uniunea Europeană începând cu anul 2014 și care s-a accentuat în anul 2015, în special în lunile iulie și august ale anului respectiv, precum și în contextul situației umanitare catastrofice create de această criză în statele membre, mai ales în cele aflate în prima linie, precum Republica Elenă și Republica Italiană, care s-au confruntat cu un aflux masiv de migranți, dintre care cei mai mulți proveneau din țări terțe precum Siria, Afganistan, Irak și Eritreea.

116 Potrivit datelor statistice ale agenției Frontex, furnizate în anexa la memoriul în intervenție al Marelui Ducat al Luxemburgului, în anul 2015 au fost înregistrate la nivelul întregii Uniuni 1,83 milioane de treceri ilegale a frontierelor externe ale Uniunii, față de 283 500 în anul 2014. Pe de altă parte, potrivit datelor statistice ale Eurostat, în anul 2015, aproape 1,3 milioane de migranți au solicitat în Uniune protecție internațională, față de 627 000 în anul precedent.

117 În plus, din datele statistice menționate în considerentul (13) al deciziei atacate, provenite de la agenția Frontex, reiese în mod specific că în primele opt luni ale anului 2015, în special în lunile iulie și august ale acelui an, Republica Elenă și Republica Italiană s-au confruntat cu un aflux masiv pe teritoriile lor de resortisanți ai unor țări terțe, în special resortisanți având o cetățenie prevăzută la articolul 3 alineatul (2) din această decizie, astfel încât în acea perioadă a crescut puternic presiunea migratorie exercitată asupra sistemelor de azil italian și elen.

118 Astfel, potrivit acestor date, în ceea ce privește Republica Italiană, în primele opt luni ale anului 2015 au fost detectate 116 000 de treceri ilegale ale frontierelor externe ale acestui stat membru. În lunile iulie și august ale anului 2015, 34 691 de migranți au ajuns în mod ilegal în Italia, respectiv o creștere cu 20 % în raport cu lunile mai și iunie 2015.

119 Datele statistice privind Republica Elenă, menționate în considerentul (13) al deciziei atacate, sunt și mai revelatoare pentru această creștere puternică a afluxului de migranți. În primele opt luni ale anului 2015, pe teritoriul elen au ajuns mai mult de 211 000 de migranți aflați în situație ilegală. Doar în lunile iulie și august ale acelui an, agenția Frontex a înregistrat 137 000 de treceri ilegale ale frontierelor, și anume o creștere cu 250 % în raport cu lunile mai și iunie 2015.

120 Pe de altă parte, din considerentul (14) al deciziei atacate reiese că, potrivit datelor cifrice provenite de la Eurostat și de la EASO, 39 183 de persoane au solicitat protecție internațională în Italia în intervalul ianuarie-iulie 2015 față de 30 755 în aceeași perioadă a anului 2014 (și anume o creștere cu 27 %) și o creștere similară a numărului de cereri a fost înregistrată în Grecia, care a înregistrat 7 475 de solicitanți (și anume o creștere cu 30 %).

121 În plus, din considerentul (26) al deciziei atacate reiese că numărul total de 120 000 de persoane care trebuiau să fie transferate a fost stabilit de Consiliu tocmai pe baza numărului global de resortisanți ai unor țări terțe care au intrat ilegal în Grecia sau în Italia în lunile iulie și august ale anului 2015 și care au în mod clar nevoie de protecție internațională.

122 Rezultă că, pe baza datelor statistice care nu au fost contestate de Republica Slovacă, Consiliul a constatat astfel o creștere puternică a afluxului de resortisanți ai unor țări terțe în Grecia și în Italia într-un interval scurt, în special în lunile iulie și august ale anului 2015.

123 Or, trebuie să se considere că, în asemenea condiții, Consiliul putea, fără a săvârși o eroare vădită de apreciere, să califice o asemenea creștere ca fiind „bruscă”, în sensul articolului 78 alineatul (3) TFUE, chiar dacă ea se înscria în continuarea unei perioade de sosiri deja masive de migranți.

124 În această privință, trebuie amintit că instituțiilor Uniunii trebuie să li se recunoască o largă putere de apreciere atunci când acestea adoptă măsuri în domenii care implică din partea lor alegeri în special de natură politică și aprecieri complexe (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 mai 2016, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-358/14, EU:C:2016:323, punctul 79 și jurisprudența citată).

125 În ceea ce privește, în al doilea rând, argumentul invocat de Republica Slovacă întemeiat pe interpretarea strictă a adjectivului „caracterizată” care califică „situația de urgență” vizată la articolul 78 alineatul (3) TFUE, trebuie să se arate că, deși o minoritate a versiunilor lingvistice ale articolului 78 alineatul (3) TFUE nu utilizează termenul „caracterizată”, ci termenul „cauzată”, cei doi termeni, în contextul acestei dispoziții și având în vedere obiectivul acesteia, care urmărește să permită adoptarea rapidă a unor măsuri provizorii destinate să reacționeze în mod eficient la o situație de urgență determinată de migrație, trebuie înțeleși în același sens al cerinței unei legături suficient de strânse între situația de urgență în discuție și afluxul brusc de resortisanți ai unor țări terțe.

126 Or, din considerentele (12), (13) și (26) ale deciziei atacate, precum și din datele statistice menționate în cuprinsul acestora reiese că a fost constatată o legătură suficient de strânsă între situația de urgență din Grecia și din Italia, și anume presiunea considerabilă exercitată asupra sistemelor de azil din aceste state membre, și afluxul de migranți din anul 2015, în special în lunile iulie și august ale acelui an.

127 Această constatare factuală nu poate fi repusă în discuție prin existența altor factori care ar fi putut de asemenea să contribuie la această situație de urgență, printre care deficiențele structurale ale acestor sisteme, în ceea ce privește capacitatea insuficientă de primire și de procesare a cererilor.

128 Pe de altă parte, amploarea afluxului de migranți cu care se confruntau sistemele de azil elen și italian în anul 2015 era de natură să perturbe orice sistem de azil, inclusiv un sistem lipsit de deficiențe structurale.

129 În al treilea rând, trebuie să se respingă argumentul invocat de Republica Slovacă, susținută de Republica Polonă, potrivit căruia decizia atacată nu putea fi adoptată în mod legal în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, întrucât nu ar viza soluționarea unei situații de urgență care apăruse sau era iminentă și care afecta Republica Elenă și Republica Italiană, ci, cel puțin parțial, situații ipotetice și viitoare, cu alte cuvinte situații în privința cărora, la adoptarea acestei decizii, nu era posibil să se afirme cu un grad suficient de probabilitate că s-ar produce efectiv.

130 Astfel, din considerentele (13) și (26) ale deciziei atacate reiese că aceasta a fost adoptată din cauza unei situații de urgență cu care s-au confruntat Republica Elenă și Republica Italiană în anul 2015, mai precis în lunile iulie și august ale acelui an, și care, prin urmare, apăruse evident înaintea datei la care fusese adoptată această decizie, chiar dacă din considerentul (16) al acesteia reiese că Consiliul a luat în considerare și faptul că această situație de urgență ar fi urmat să persiste foarte probabil din cauza instabilității și a conflictelor constatate în vecinătatea imediată a Italiei și a Greciei.

131 În plus, având în vedere că fluxurilor de migrație le este inerent faptul că pot evolua rapid, în special prin deplasarea acestora către alte state membre, decizia atacată cuprinde diferite mecanisme, în special la articolul 1 alineatul (2), la articolul 4 alineatele (2) și (3) și la articolul 11 alineatul (2), care urmăresc ajustarea părții sale dispozitive în raport cu o eventuală modificare a situației de urgență inițiale, în special dacă aceasta urma să se manifeste în alte state membre.

132 Articolul 78 alineatul (3) TFUE nu se opune adăugării unor asemenea mecanisme de ajustare la măsurile provizorii adoptate în temeiul acestei dispoziții.

133 Astfel, dispoziția menționată conferă Consiliului o largă putere de apreciere în ceea ce privește alegerea măsurilor care pot fi luate pentru a răspunde în mod rapid și eficient unei situații de urgență deosebite, precum și unor posibile evoluții pe care aceasta le-ar putea înregistra.

134 Astfel cum a arătat avocatul general la punctul 130 din concluzii, faptul de a răspunde urgenței nu exclude caracterul evolutiv și adaptat al răspunsului, cu condiția ca acesta să își păstreze caracterul provizoriu.

135 Prin urmare, al doilea aspect al celui de al cincilea motiv invocat de Republica Slovacă trebuie să fie respins.

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

1. Cu privire la primul motiv invocat de Republica Slovacă și cu privire la al șaptelea motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe o încălcare a articolului 68 TFUE

a) Argumentația părților

136 Republica Slovacă și Ungaria susțin că, întrucât decizia atacată a fost adoptată cu majoritate calificată, deși din concluziile Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015 rezulta că aceasta trebuia să fie adoptată „prin consens” și „reflectând situațiile specifice statelor membre”, Consiliul nu a respectat articolul 68 TFUE și a încălcat normele fundamentale de procedură.

137 Republica Slovacă și Ungaria apreciază că la momentul adoptării deciziei atacate Consiliul ar fi trebuit să respecte orientările ce rezultau din aceste concluzii, în special cerința unei repartizări între statele membre a solicitanților care aveau în mod vădit nevoie de protecție internațională, printr-o decizie adoptată în unanimitate, așadar sub forma unor alocări consimțite voluntar de statele membre.

138 Respectarea de către Consiliu a concluziilor Consiliului European ar fi fost cu atât mai importantă cu cât Consiliul ar fi trebuit să ia în considerare faptul că transferul solicitanților de protecție internațională este o chestiune sensibilă din punct de vedere politic pentru mai multe state membre, deoarece o asemenea măsură ar putea aduce atingere în mod considerabil actualului sistem ce rezultă din aplicarea Regulamentului Dublin III.

139 Ungaria apreciază în special că, întrucât concluziile Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015 prevedeau în mod expres o decizie a Consiliului numai pentru transferul a 40 000 de solicitanți de protecție internațională, Consiliul nu putea decide transferul a 120 000 solicitanți suplimentari fără să fi obținut acordul de principiu al Consiliului European în această privință. Prin urmare, atât prezentarea de către Comisie a unei propuneri de decizie care prevedea un asemenea transfer suplimentar, cât și adoptarea de către Consiliu a acestei propuneri ar constitui o încălcare a articolului 68 TFUE și a normelor fundamentale de procedură.

140 Consiliul susține că nu există o contradicție între decizia atacată și concluziile Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015.

141 În plus, această instituție susține că concluziile prin care Consiliul European definește orientări, chiar dacă acestea se impun Uniunii în temeiul articolului 15 TUE și, prin urmare, nu au un caracter pur politic, nu oferă acțiunii celorlalte instituții nici temei juridic, nici norme și principii în privința cărora poate fi exercitat controlul jurisdicțional de legalitate a actelor celorlalte instituții ale Uniunii.

142 Comisia susține că, întrucât concluziile Consiliului European nu au caracter obligatoriu, ci doar efecte pe plan politic, asemenea concluzii nu pot condiționa și nici limita, din punct de vedere juridic, dreptul de inițiativă al Comisiei pentru a propune măsuri în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE sau puterea de decizie de care dispune Consiliul în temeiul acestei dispoziții, după consultarea Parlamentului.

b) Aprecierea Curții

143 Concluziile Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015 menționează că statele membre ar trebui să convină „prin consens” cu privire la repartizare, „reflectând situațiile specifice statelor membre”. În privința acestui aspect, concluziile au în vedere în mod expres „transferul temporar și excepțional, în decurs de doi ani, din […] Italia și Grecia, către alte state membre a 40 000 de persoane care au în mod clar nevoie de protecție internațională” prin „adoptarea rapidă de către Consiliu a unei decizii în acest sens”.

144 Or, acest mecanism de transfer a 40 000 de persoane a făcut obiectul Deciziei 2015/1523, adoptată la 14 septembrie 2015 prin consens. De asemenea, cu privire la acest aspect, decizia menționată a pus în aplicare integral concluziile menționate.

145 În ceea ce privește pretinsul efect al caracterului așa-zis „politic” al concluziilor Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015, atât asupra puterii de inițiativă legislativă a Comisiei, cât și asupra regulilor de vot din cadrul Consiliului prevăzute la articolul 78 alineatul (3) TFUE, un efect de această natură, presupunând că este dovedit și urmărit de Consiliul European, nu poate constitui un motiv de anulare a deciziei atacate de către Curte.

146 Astfel, pe de o parte, puterea de inițiativă legislativă recunoscută Comisiei de articolul 17 alineatul (2) TUE și de articolul 289 TFUE, care se înscrie în cadrul principiului atribuirii competențelor consacrat la articolul 13 alineatul (2) TUE și, mai larg, în principiul echilibrului instituțional, caracteristic structurii instituționale a Uniunii, implică faptul că revine Comisiei sarcina de a decide dacă prezintă o propunere de act legislativ. În acest context, revine de asemenea Comisiei, care, conform articolului 17 alineatul (1) TUE, promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop, sarcina de a determina obiectul, finalitatea, precum și conținutul acelei propuneri (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia, C-409/13, EU:C:2015:217, punctele 64 și 70).

147 Aceste principii se aplică și puterii de inițiativă a Comisiei în cadrul adoptării, în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, a unor acte fără caracter legislativ, precum decizia atacată. În această privință, după cum a subliniat și avocatul general la punctul 145 din concluzii, articolul 78 alineatul (3) TFUE nu condiționează puterea de inițiativă a Comisiei de existența prealabilă a unor orientări definite de Consiliul European în temeiul articolului 68 TFUE.

148 Pe de altă parte, articolul 78 alineatul (3) TFUE permite Consiliului să adopte măsuri cu majoritate calificată, astfel cum a procedat cu ocazia adoptării deciziei atacate. Principiul echilibrului instituțional interzice Consiliului European să modifice această regulă de vot și să impună Consiliului, prin intermediul unor concluzii adoptate în conformitate cu articolul 68 TFUE, o regulă de vot în unanimitate.

149 Astfel, după cum Curtea s-a pronunțat deja, întrucât normele referitoare la formarea voinței instituțiilor Uniunii sunt stabilite de tratate și nu sunt nici la dispoziția statelor membre, nici a instituțiilor înseși, numai tratatele pot abilita, în cazuri speciale, o instituție să modifice o procedură decizională pe care o stabilesc (Hotărârea din 10 septembrie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-363/14, EU:C:2015:579, punctul 43).

150 Rezultă că primul motiv invocat de Republica Slovacă și al șaptelea motiv invocat de Ungaria trebuie să fie respinse ca nefondate.

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

a) Argumentația părților

151 Republica Slovacă și Ungaria susțin că, întrucât Consiliul a adus modificări substanțiale propunerii inițiale a Comisiei și a adoptat decizia atacată fără a consulta din nou Parlamentul, el a încălcat normele fundamentale de procedură prevăzute la articolul 78 alineatul (3) TFUE, împrejurare care trebuie să conducă la anularea deciziei atacate. Republica Slovacă apreciază că, procedând astfel, Consiliul a încălcat și articolul 10 alineatele (1) și (2) și articolul 13 alineatul (2) TUE, precum și principiile democrației reprezentative, echilibrului instituțional și bunei administrări.

152 Modificările cele mai importante aduse propunerii inițiale a Comisiei ar privi faptul că, în decizia atacată, Ungaria nu mai figurează printre statele membre beneficiare ale transferului, asemenea Republicii Elene și Republicii Italiene, ci printre statele membre de transfer, ceea ce ar fi condus în special la eliminarea anexei III la propunerea inițială a Comisiei, referitoare la alocările de transfer din Ungaria și la includerea acestui din urmă stat membru în anexele I și II la decizia atacată.

153 Republica Slovacă evidențiază alte modificări cuprinse în decizia atacată în raport cu propunerea inițială a Comisiei, printre care faptul că această decizie nu stabilește o listă exhaustivă a statelor membre care pot beneficia de regimul de transfer pe care aceasta îl instituie, ci prevede, la articolul 4 alineatul (3), că alte state membre pot beneficia de acesta dacă îndeplinesc condițiile prevăzute de dispoziția menționată.

154 Reclamantele reproșează Consiliului că nu a consultat din nou Parlamentul după ce a adus modificările respective propunerii inițiale a Comisiei, cu toate că, în rezoluția din 17 septembrie 2015, Parlamentul solicitase Consiliului să îl consulte din nou dacă intenționa să modifice în mod substanțial propunerea Comisiei.

155 Deși președinția Uniunii ar fi informat în mod regulat Parlamentul, în special Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne a Parlamentului, cu privire la evoluția dosarului Consiliului, aceasta nu ar putea înlocui o rezoluție formală a Parlamentului adoptată în plen.

156 Ungaria menționează în această privință două scrisori adresate președintelui Parlamentului de către președintele Comisiei pentru afaceri juridice a Parlamentului, în care această comisie ar fi ajuns la concluzia potrivit căreia Consiliul modificase în mod substanțial propunerea inițială a Comisiei prin retragerea Ungariei din rândul statelor membre beneficiare, astfel încât Parlamentul ar fi trebuit să fie consultat din nou.

157 Consiliul susține cu titlu principal că, având în vedere în special urgența dosarului, a procedat la o consultare suficientă a Parlamentului, care a permis acestei instituții să cunoască în timp util conținutul textului final al deciziei atacate și să se pronunțe cu privire la acest subiect. În orice caz, textul deciziei atacate, astfel cum a fost adoptat în final și analizat în ansamblu, nu s-ar îndepărta în mod substanțial de cel în privința căruia Parlamentul fusese consultat la 14 septembrie 2015.

b) Aprecierea Curții

158 Cu titlu introductiv, trebuie să se arate că Consiliul susține că scrisorile provenite de la Comisia pentru afaceri juridice a Parlamentului, care au fost prezentate de Ungaria în anexa la memoriul său în replică și care sunt amintite la punctul 156 din prezenta hotărâre, constituie elemente de probă inadmisibile întrucât au fost obținute în mod nelegal. Consiliul solicită Curții, cu titlu asigurător, să le înlăture din dosarul prezentei cauze. Similar Ungariei, Consiliul solicită Curții să adopte o măsură de cercetare judecătorească constând în invitația adresată Parlamentului să confirme caracterul autentic al acestor scrisori și, după caz, să clarifice statutul juridic al acestora, precum și să informeze Curtea cu privire la acordul său eventual ca Ungaria să le utilizeze ca elemente de probă.

159 În această privință, Curtea apreciază că, întrucât a fost suficient informată cu privire la elementele de fapt referitoare la problema dacă, în speță, Consiliul s-a conformat obligației de consultare a Parlamentului, astfel cum este prevăzută la articolul 78 alineatul (3) TFUE, este în măsură să soluționeze această chestiune de drept fără a fi necesar să impună Parlamentului măsura de cercetare judecătorească solicitată.

160 Cu privire la fond, trebuie amintit că consultarea corespunzătoare a Parlamentului în cazurile prevăzute de tratat constituie o normă fundamentală de procedură a cărei nerespectare determină nulitatea actului vizat. Participarea efectivă a Parlamentului la procesul legislativ, potrivit procedurilor prevăzute în tratat, reprezintă astfel un element esențial al echilibrului instituțional prevăzut de tratat. Această competență reprezintă expresia unui principiu fundamental al democrației, în temeiul căruia popoarele participă la exercitarea puterii prin intermediul unei adunări reprezentative (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 11 noiembrie 1997, Eurotunnel și alții, C-408/95, EU:C:1997:532, punctul 45, și Hotărârea din 7 martie 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, punctele 24 și 25).

161 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, obligația de a consulta Parlamentul în cursul procedurii decizionale, în cazurile prevăzute de tratat, presupune cerința unei noi consultări de fiecare dată când textul adoptat în final, apreciat în ansamblul său, se îndepărtează în esența sa de la textul cu privire la care Parlamentul a fost deja consultat, cu excepția cazurilor în care modificările corespund în esență dorinței exprimate de Parlament (a se vedea în special Hotărârea din 11 noiembrie 1997, Eurotunnel și alții, C-408/95, EU:C:1997:532, punctul 46, și Hotărârea din 7 martie 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, punctul 26).

162 Constituie modificări substanțiale care necesită o nouă consultare a Parlamentului modificările care ating însăși esența dispozitivului instituit sau care afectează sistemul proiectului în ansamblu (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iunie 1994, Parlamentul/Consiliul, C-388/92, EU:C:1994:213, punctele 13 și 18).

163 În această privință, deși diferitele modificări ale propunerii inițiale a Comisiei referitoare la schimbarea statutului Ungariei au fost efectuate de Consiliu în urma refuzului acestui stat membru de a beneficia de mecanismul de transfer astfel cum a fost prevăzut de această propunere, nu este mai puțin adevărat că, având în vedere în special faptul că articolul 78 alineatul (3) TFUE urmărește adoptarea unor măsuri provizorii în favoarea unuia sau mai multor state membre care se află într-o situație de urgență în sensul acestei dispoziții, stabilirea statelor membre beneficiare ale măsurilor provizorii respective constituie un element esențial al oricărei măsuri adoptate în temeiul aceleiași dispoziții.

164 Trebuie, așadar, să se considere că textul deciziei atacate, astfel cum a fost adoptat în final, analizat în ansamblul său, se îndepărtează în esența sa de cel al propunerii inițiale a Comisiei.

165 Totuși, trebuie să se arate că, la 16 septembrie 2015, președinția Consiliului a declarat, în cadrul unei sesiuni plenare extraordinare a Parlamentului:

„Având în vedere urgența situației și după cum s-a anunțat în scrisoarea de consultare a Parlamentului, profit de ocazie pentru a vă informa că va avea loc o schimbare importantă față de propunerea inițială [a Comisiei].

Ungaria nu se consideră o țară din prima linie și ne-a informat că nu dorește să beneficieze de transfer.

Parlamentul va putea lua în considerare acest element în avizul său.”

166 Prin urmare, în rezoluția legislativă din 17 septembrie 2015 în care își exprimă susținerea față de propunerea inițială a Comisiei, Parlamentul a trebuit să țină seama în mod obligatoriu de această modificare fundamentală a statutului Ungariei care se impunea Consiliului.

167 În plus, deși după adoptarea de către Parlament a rezoluției menționate Consiliul a adus alte modificări propunerii inițiale a Comisiei, aceste modificări nu au afectat esența însăși a acestei propuneri.

168 Pe de altă parte, în cadrul contactelor informale anunțate în scrisoarea de consultare, Consiliul a informat pe deplin Parlamentul despre aceste modificări.

169 Prin urmare, obligația de consultare a Parlamentului prevăzută la articolul 78 alineatul (3) TFUE a fost respectată.

170 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se respingă ca nefondate al treilea aspect al celui de al treilea motiv și primul aspect al celui de al patrulea motiv, invocate de Republica Slovacă, precum și al cincilea motiv invocat de Ungaria.

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

a) Argumentația părților

171 Republica Slovacă și Ungaria susțin că, adoptând decizia atacată, Consiliul a încălcat norma fundamentală de procedură prevăzută la articolul 293 alineatul (1) TFUE prin faptul că a modificat propunerea Comisiei fără a respecta unanimitatea prevăzută de această dispoziție. Republica Slovacă apreciază că, procedând astfel, Consiliul a încălcat și articolul 13 alineatul (2) TUE, precum și principiile echilibrului instituțional și bunei administrări.

172 Cerința unanimității prevăzută la articolul 293 alineatul (1) TFUE s-ar aplica oricărei modificări a propunerii Comisiei, inclusiv în cazul unei modificări minore și indiferent dacă în discuțiile din cadrul Consiliului Comisia a acceptat explicit sau implicit modificările aduse propunerii sale.

173 Reclamantele susțin că niciun element nu indică faptul că, în procedura de adoptare a deciziei atacate, Comisia și-ar fi retras propunerea și ar fi prezentat o nouă propunere redactată în termeni identici cu cei din textul adoptat în final. Dimpotrivă, din procesul-verbal al sesiunii Consiliului din 22 septembrie 2015 ar rezulta că Comisia nici nu a depus o nouă propunere, nici nu a făcut o declarație prealabilă cu privire la proiectul modificat, astfel cum a fost în final adoptat de Consiliu.

174 Or, pentru a se putea considera că Comisia și-a modificat propunerea în sensul articolului 293 alineatul (2) TFUE, aceasta ar trebui să fie de acord în mod activ și explicit cu modificările în cauză. În această privință, prezenta cauză ar fi diferită de cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul (C-280/93, EU:C:1994:367).

175 Consiliul răspunde că la 22 septembrie 2015, în cadrul reuniunii Consiliului în care a fost adoptată decizia atacată, Comisia, reprezentată de prim-vicepreședintele său și de comisarul competent în domeniul azilului și al migrației, a acceptat toate modificările aduse de Consiliu propunerii inițiale a Comisiei. Acest acord, chiar dacă ar fi considerat implicit, ar echivala cu o modificare a propunerii sale efectuată de această din urmă instituție.

176 De asemenea, Comisia susține că și-a modificat propunerea în conformitate cu modificările adoptate de comisarii competenți în numele său pentru a facilita adoptarea acesteia.

b) Aprecierea Curții

177 Articolul 293 TFUE oferă puterii de inițiativă a Comisiei, în speță cea conferită de articolul 78 alineatul (3) TFUE în cadrul unei proceduri fără caracter legislativ, o dublă garanție. Pe de o parte, articolul 293 alineatul (1) TFUE prevede că, în cazul în care, în temeiul tratatelor, Consiliul hotărăște la propunerea Comisiei, acesta poate modifica propunerea numai hotărând în unanimitate, cu excepția cazurilor prevăzute de dispozițiile Tratatului FUE care sunt menționate la acest articol și care nu sunt pertinente în prezenta cauză. Pe de altă parte, potrivit articolului 293 alineatul (2) TFUE, atât timp cât Consiliul nu a luat o hotărâre, Comisia își poate modifica propunerea pe tot parcursul procedurilor care conduc la adoptarea unui act al Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia, C-409/13, EU:C:2015:217, punctele 71-73).

178 Rezultă că atunci când, conform articolului 293 alineatul (2) TFUE, Comisia își modifică propunerea în cursul procedurii de adoptare a unui act al Uniunii, cerința unanimității prevăzută la articolul 293 alineatul (1) TFUE nu este obligatorie pentru Consiliu.

179 În ceea ce privește articolul 293 alineatul (2) TFUE, Curtea s-a pronunțat deja în sensul că propunerile modificate adoptate de Comisie nu trebuie să ia în mod obligatoriu o formă scrisă întrucât ele fac parte din procesul de adoptare a actelor Uniunii care se caracterizează printr-o anumită flexibilitate, necesară pentru atingerea unei convergențe de opinii între instituții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul, C-280/93, EU:C:1994:367, punctul 36).

180 Or, asemenea considerații de flexibilitate trebuie să prevaleze *a fortiori* în cadrul procedurii de adoptare a unui act în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE întrucât această dispoziție urmărește să permită luarea rapidă a unor măsuri provizorii în scopul remedierii în termen scurt și în mod efectiv a unei „situații de urgență”, în sensul acestei dispoziții.

181 De aici rezultă că, în cadrul specific al articolului 78 alineatul (3) TFUE, se poate considera că Comisia și-a exercitat prerogativa de modificare prevăzută la articolul 293 alineatul (2) TFUE atunci când reiese în mod clar din participarea acestei instituții la procesul de adoptare a actului în cauză că propunerea modificată a fost aprobată de Comisie. O asemenea interpretare răspunde obiectivului articolului 293 alineatul (2) TFUE, care vizează protejarea puterii de inițiativă a Comisiei.

182 În speță, Comisia apreciază că puterea de inițiativă care îi este recunoscută prin articolul 78 alineatul (3) TFUE nu a fost încălcată.

183 În această privință, instituția menționată susține că și-a modificat propunerea inițială întrucât a aprobat modificările aduse acestui text cu ocazia diferitor reuniuni desfășurate în cadrul Consiliului.

184 Comisia arată în acest context că a fost reprezentată la aceste reuniuni de doi dintre membrii săi, și anume prim-vicepreședintele și comisarul responsabil printre altele cu migrația, care erau abilitați în mod legal de colegiul comisarilor, conform articolului 13 din Regulamentul său de procedură, să aprobe modificările propunerii sale inițiale cu respectarea obiectivului prioritar, stabilit de colegiul comisarilor cu ocazia reuniunii acestuia din 16 septembrie 2015, și anume adoptarea de către Consiliu a unei decizii obligatorii și aplicabile fără întârziere care să prevadă transferul a 120 000 de persoane care aveau în mod clar nevoie de protecție internațională.

185 În această privință, rezultă din articolul 13 din Regulamentul de procedură al Comisiei, interpretat în raport cu obiectivul articolului 293 alineatul (2) TFUE, care urmărește să protejeze puterea de inițiativă a Comisiei, că colegiul comisarilor poate abilita pe unii dintre membrii săi să modifice, în cursul procedurii, propunerea Comisiei, în limitele pe care le-a stabilit în prealabil.

186 Deși Republica Slovacă și Ungaria contestă că cei doi membri ai Comisiei în discuție fuseseră abilitați în mod legal de colegiul comisarilor, conform articolului 13 din Regulamentul de procedură al acesteia, să aprobe modificările aduse propunerii sale, trebuie să se constate că aceste state membre nu prezintă nicio probă de natură să pună în discuție caracterul veridic al susținerilor Comisiei și al probelor depuse de aceasta la dosar.

187 Având în vedere aceste elemente, trebuie să se considere că, în speță, Comisia și-a exercitat prerogativa de modificare prevăzută la articolul 293 alineatul (2) TFUE, întrucât reiese în mod clar din participarea acestei instituții la procesul de adoptare a deciziei atacate că propunerea modificată a fost aprobată de Comisie prin intermediul a doi dintre membrii săi, care erau abilitați de colegiul comisarilor să adopte modificările în cauză.

188 Prin urmare, cerința unanimității prevăzută la articolul 293 alineatul (1) TFUE nu era obligatorie pentru Consiliu.

189 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să fie înlăturate ca nefondate al doilea aspect al celui de al patrulea motiv invocat de Republica Slovacă și al treilea motiv invocat de Ungaria.

4. Cu privire la primul și la al doilea aspect ale celui de al treilea motiv invocat de Republica Slovacă și cu privire la al patrulea motiv invocat de Ungaria, întemeiate pe încălcarea normelor fundamentale de procedură prin faptul că nu a fost respectat dreptul parlamentelor naționale de a emite un aviz în conformitate cu Protocoalele (nr. 1) și (nr. 2) și că cerința caracterului public al dezbaterilor și al votului în cadrul Consiliului nu ar fi fost respectată de către acesta

a) Argumentația părților

190 Republica Slovacă, cu titlu subsidiar, și Ungaria susțin că, la adoptarea deciziei atacate, nu a fost respectat dreptul parlamentelor naționale de a emite un aviz asupra oricărui proiect de act legislativ, astfel cum este prevăzut în Protocoalele (nr. 1) și (nr. 2).

191 În plus, Republica Slovacă susține cu titlu subsidiar că, în cazul în care Curtea s-ar pronunța în sensul că decizia atacată trebuia adoptată conform procedurii legislative, Consiliul a încălcat o normă fundamentală de procedură prin faptul că a adoptat-o în ședință secretă, în conformitate cu norma aplicabilă în cadrul exercitării activităților sale fără caracter legislativ, deși articolul 16 alineatul (8) TUE și articolul 15 alineatul (2) TFUE prevăd că Consiliul se întrunește în ședință publică atunci când deliberează și votează un proiect de act legislativ.

192 Consiliul susține că, întrucât decizia atacată este un act fără caracter legislativ, aceasta nu era supusă condițiilor prevăzute pentru adoptarea unui act legislativ.

b) Aprecierea Curții

193 Întrucât, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 67 din prezenta hotărâre, decizia atacată trebuie să fie calificată drept act fără caracter legislativ, rezultă că adoptarea acestui act în cadrul unei proceduri fără caracter legislativ nu era supusă cerințelor referitoare la participarea parlamentelor naționale prevăzute de Protocoalele (nr. 1) și (nr. 2), nici celor referitoare la caracterul public al deliberărilor și al votului în cadrul Consiliului, care prevalează numai în cadrul adoptării unor proiecte de acte legislative.

194 De aici rezultă că primul și al doilea aspect ale celui de al treilea motiv invocat de Republica Slovacă și al patrulea motiv invocat de Ungaria trebuie să fie respinse ca nefondate.

5. Cu privire la al șaselea motiv invocat de Ungaria, întemeiat pe o încălcare a normelor fundamentale de procedură prin faptul că, la adoptarea deciziei atacate, Consiliul nu a respectat normele Uniunii Europe în materia utilizării limbilor

a) Argumentația părților

195 Ungaria susține că decizia atacată este viciată de o neregularitate procedurală substanțială întrucât Consiliul nu a respectat dreptul Uniunii în materia utilizării limbilor.

196 În special, Consiliul ar fi încălcat articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul său de procedură întrucât textele ce reiau modificările succesive aduse propunerii inițiale a Comisiei, inclusiv, în final, textul deciziei atacate, astfel cum a fost adoptat de Consiliu, ar fi fost adresate statelor membre doar în limba engleză.

197 În memoriul în replică, Republica Slovacă invocă un motiv similar, pe care îl califică de ordine publică, întemeiat pe o încălcare a normelor fundamentale de procedură, întrucât la adoptarea deciziei atacate Consiliul nu ar fi respectat regimul utilizării limbilor, în special articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul său de procedură.

198 Consiliul susține că deliberările sale au avut loc în deplină conformitate cu dreptul Uniunii în materia utilizării limbilor și în special cu regimul lingvistic simplificat aplicabil modificărilor, conform articolului 14 alineatul (2) din Regulamentul său de procedură.

b) Aprecierea Curții

199 Cu titlu introductiv, trebuie să se arate, fără a fi necesară pronunțarea asupra admisibilității motivului invocat de Republica Slovacă, care se întemeiază pe o încălcare a dreptului Uniunii în materia utilizării limbilor, că acest motiv se confundă cu al șaselea motiv invocat de Ungaria, care trebuie să fie examinat pe fond.

200 Acest al șaselea motiv invocat de Ungaria se întemeiază pe o încălcare a articolului 14 din Regulamentul de procedură al Consiliului, intitulat „Deliberările și deciziile pe baza documentelor și proiectelor elaborate în limbile prevăzute de regimul lingvistic în vigoare” și în special a articolului 14 alineatul (1) din acest regulament, care prevede că, cu excepția cazurilor în care Consiliul hotărăște în unanimitate contrariul din motive de urgență, această instituție deliberează și ia decizii numai pe baza unor documente și proiecte întocmite în limbile prevăzute de regimul lingvistic în vigoare. Potrivit articolului 14 alineatul (2) din regulamentul menționat, orice membru al Consiliului poate să se opună dezbaterii dacă textele eventualelor modificări propuse nu sunt elaborate în limbile prevăzute la alineatul (1) pe care acesta le specifică.

201 Consiliul susține că articolul menționat trebuie să fie interpretat – și este aplicat în practică de această instituție – în sensul că, deși alineatul (1) al acestuia prevede că proiectele care sunt „la baza” deliberărilor Consiliului, în speță propunerea inițială a Comisiei, trebuie să fie întocmite în principiu în toate limbile oficiale ale Uniunii, alineatul (2) al aceluiași articol prevede un regim simplificat pentru modificările care nu trebuie să fie în mod obligatoriu disponibile în toate limbile oficiale ale Uniunii. Numai în cazul opoziției unui stat membru versiunile lingvistice desemnate de acesta ar trebui să fie de asemenea prezentate Consiliului pentru ca acesta să poată continua să delibereze.

202 Comentariul Consiliului referitor la Regulamentul său de procedură precizează, în același sens, că articolul 14 alineatul (2) din acest regulament permite în special fiecărui membru al Consiliului să se opună deliberării dacă textele eventualelor modificări propuse nu sunt elaborate în toate limbile oficiale ale Uniunii.

203 Deși, astfel cum Curtea a arătat deja, Uniunea s-a angajat să conserve multilingvismul, a cărui importanță este amintită la articolul 3 alineatul (3) al patrulea paragraf TUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 mai 2015, Spania/Consiliul, C-147/13, EU:C:2015:299, punctul 42), trebuie reținută interpretarea dată de Consiliu Regulamentului său de procedură. Astfel, aceasta recurge la o abordare echilibrată și flexibilă care favorizează eficacitatea și celeritatea lucrărilor Consiliului care au o importanță aparte în contextul specific de urgență ce caracterizează procedura de adoptare a măsurilor provizorii adoptate în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE.

204 Este cert că, în speță, propunerea inițială a Comisiei a fost pusă la dispoziția tuturor delegațiilor statelor membre în toate limbile oficiale ale Uniunii. În plus, nici Ungaria nu a contestat faptul că niciun stat membru nu s-a opus unei deliberări pe baza textelor ce reluau modificările convenite, redactate în limba engleză, și că, pe de altă parte, toate modificările au fost citite de președintele Consiliului și interpretate simultan în toate limbile oficiale ale Uniunii.

205 Având în vedere toate cele de mai sus, motivul invocat de Republica Slovacă, precum și al șaselea motiv al Ungariei, întemeiate pe o încălcare a regimului lingvistic al Uniunii, trebuie să fie respinse ca nefondate.

E. Cu privire la motivele de fond

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

a) Observații introductive

206 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor Uniunii să fie de natură să atingă obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (a se vedea în special Hotărârea din 4 mai 2016, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-358/14, EU:C:2016:323, punctul 78 și jurisprudența citată).

207 În ceea ce privește controlul jurisdicțional al respectării acestui principiu, este de asemenea necesar să se amintească, astfel cum s-a arătat deja la punctul 124 din prezenta hotărâre, că instituțiilor Uniunii trebuie să li se recunoască o largă putere de apreciere atunci când adoptă măsuri în domeniile care implică din partea lor alegeri de natură politică și în care trebuie să efectueze aprecieri complexe. În consecință, numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în unul dintre aceste domenii în raport cu obiectivul pe care instituțiile competente urmăresc să îl atingă poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 4 mai 2016, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-358/14, EU:C:2016:323, punctul 79 și jurisprudența citată).

208 Principiile consacrate de această jurisprudență a Curții se aplică în totalitate măsurilor adoptate în cadrul politicii comune a Uniunii în materie de azil și în special măsurilor provizorii adoptate în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, precum cele prevăzute de decizia atacată, care implică alegeri în esență de natură politică și aprecieri complexe care, în plus, trebuie efectuate în termene scurte pentru a răspunde în mod rapid și concret unei „situații de urgență” în sensul acestei dispoziții.

b) Cu privire la al șaselea motiv invocat de Republica Slovacă, în măsura în care este întemeiat pe incapacitatea deciziei atacate de a atinge obiectivul pe care îl urmărește

1) Argumentația părților

209 Republica Slovacă, susținută de Republica Polonă, arată că decizia atacată nu este aptă să atingă obiectivul pe care îl urmărește și că, prin urmare, această decizie este contrară principiului proporționalității, astfel cum este consacrat la articolul 5 alineatul (4) TUE și la articolele 1 și 5 din Protocolul (nr. 2).

210 Decizia atacată nu ar fi aptă să atingă acest obiectiv întrucât mecanismul de transfer pe care îl prevede nu este de natură să remedieze deficiențele structurale ale sistemelor de azil elen și italian. Aceste deficiențe, legate de lipsa unor capacități de primire și de procesare a cererilor de protecție internațională, ar trebui mai întâi să fie soluționate înainte ca acest transfer să fie pus efectiv în aplicare. Pe de altă parte, numărul redus de transferuri care au fost efectuate până în prezent ar demonstra că mecanismul de transfer prevăzut de decizia atacată era, încă de la adoptarea sa, impropriu pentru a atinge obiectivul preconizat.

211 Consiliul și celelalte state membre care îl susțin arată că, deși sistemele de azil elen și italian se confruntă cu deficiențe structurale, mecanismul de transfer prevăzut de decizia atacată este apt să își atingă obiectivul, în sensul că acesta reduce presiunea insuportabilă care se exercită asupra sistemelor

de azil ale Republicii Elene și Republicii Italiene ca urmare a afluxului fără precedent de migranți pe teritoriile lor în anul 2015, care, de altfel, ar fi fost insuportabil pentru oricare stat membru, inclusiv pentru cele ale căror sisteme de azil nu prezintă deficiențe structurale. Pe de altă parte, acest mecanism de transfer ar face parte dintr-o gamă largă de măsuri financiare și operaționale care urmăresc să sprijine sistemele de azil ale Republicii Elene și Republicii Italiene. În plus, decizia atacată ar impune obligații acestor două state membre, destinate să amelioreze eficacitatea sistemelor lor de azil.

2) Aprecierea Curții

212 Potrivit articolului 1 alineatul (1) din decizia atacată, interpretat în lumina considerentului (26) al acesteia, obiectivul mecanismului de transfer prevăzut de această decizie, în raport cu care trebuie să fie examinată proporționalitatea acestuia, este sprijinirea Republicii Elene și a Republicii Italiene să facă față unei situații de urgență caracterizate de un aflux brusc pe teritoriile lor de resortisanți ai unor țări terțe care au în mod clar nevoie de protecție internațională, prin reducerea presiunii considerabile exercitate asupra sistemelor de azil ale acestor două state membre.

213 Or, nu se poate considera că mecanismul de transfer al unui număr mare de solicitanți care au în mod clar nevoie de protecție internațională, prevăzut de decizia atacată, este o măsură care ar fi vădit inaptă să contribuie la acest obiectiv.

214 Este în aceeași măsură dificil să se conteste că orice sistem de azil, chiar și un sistem care nu prezintă deficiențe structurale în ceea ce privește primirea și capacitatea de procesare a cererilor de protecție internațională, ar fi fost grav perturbat de afluxul fără precedent de migranți care a avut loc în Grecia și în Italia în anul 2015.

215 În plus, mecanismul de transfer prevăzut de decizia atacată face parte dintr-un ansamblu de măsuri care urmăresc reducerea presiunii exercitate asupra acestor două state membre, dintre care unele au tocmai ca obiect ameliorarea funcționării sistemelor lor de azil, astfel încât capacitatea acestui mecanism de a-și atinge obiectivele nu poate fi evaluată în mod izolat, ci trebuie înțeleasă în cadrul tuturor măsurilor din care face parte.

216 Astfel, decizia atacată prevede, la articolul 8, măsuri complementare, în special în materia consolidării capacității, a calității și a eficacității sistemelor de azil, care trebuie luate de Republica Elenă și de Republica Italiană și care se adaugă măsurilor prevăzute deja la articolul 8 din Decizia 2015/1523 și al căror scop este, potrivit considerentului (18) al deciziei atacate, obligarea acestor state membre „[să ofere] soluții structurale pentru a aborda presiunea excepțională exercitată asupra sistemelor lor de azil și migrație, prin instituirea unui cadru strategic solid pentru a răspunde situației de criză și intensificarea procesului de reformă în curs în domeniile menționate”.

217 În plus, articolul 7 din decizia atacată prevede acordarea unui sprijin operațional statelor membre menționate, iar articolul 10 din această decizie prevede un sprijin financiar în beneficiul lor pentru fiecare persoană transferată.

218 Mecanismul de transfer prevăzut de decizia atacată se adaugă celorlalte măsuri care urmăresc reducerea presiunii exercitate asupra sistemelor de azil italian și elen, grav perturbate de afluxurile masive succesive constatate începând cu anul 2014. Printre acestea se numără programul european de reinstalare a 22 504 persoane care au nevoie de protecție internațională, cu privire la care statele membre și statele asociate sistemului rezultat din aplicarea Regulamentului Dublin III au convenit la 20 iulie 2015, Decizia 2015/1523 privind transferul a 40 000 de persoane care au în mod clar nevoie de protecție internațională sau chiar înființarea de „hotspoturi” în Italia și în Grecia, în care toate agențiile Uniunii competente în materie de azil și experți din statele membre lucrează efectiv cu

autoritățile naționale și locale pentru a ajuta statele membre în cauză să își îndeplinească obligațiile prevăzute de dreptul Uniunii față de aceste persoane în ceea ce privește controlul, identificarea, înregistrarea mărturiilor și prelevarea amprentelor digitale.

219 Pe de altă parte, astfel cum amintește considerentul (15) al deciziei atacate, Republica Elenă și Republica Italiană au putut să beneficieze de sprijin operațional și de ajutoare financiare importante din partea Uniunii în cadrul politicii în materie de migrație și de azil.

220 În sfârșit, din numărul mic de transferuri efectuate până în prezent în cadrul aplicării deciziei atacate nu se poate deduce *a posteriori* că aceasta nu avea de la început capacitatea să atingă obiectivul urmărit, după cum susțin atât Republica Slovacă, cât și Ungaria în cadrul celui de al nouălea motiv pe care îl invocă.

221 Astfel, rezultă din jurisprudența constantă a Curții că validitatea unui act al Uniunii nu poate depinde de considerații retrospective privind gradul său de eficiență. Atunci când legiuitorul Uniunii apreciază efectele pentru viitor ale unei reglementări pe care urmează să o adopte, deși aceste efecte nu pot fi prevăzute cu exactitate, aprecierea sa nu poate fi cenzurată decât dacă se dovedește a fi vădit eronată în raport cu elementele de care dispunea la momentul adoptării reglementării în cauză (a se vedea în special Hotărârea din 12 iulie 2001, Jippes și alții, C-189/01, EU:C:2001:420, punctul 84, și Hotărârea din 9 iunie 2016, Pesce și alții, C-78/16 și C-79/16, EU:C:2016:428, punctul 50).

222 În speță, astfel cum reiese în special din considerentele (13), (14) și (26) ale deciziei atacate, atunci când a adoptat mecanismul de transfer al unui număr mare de solicitanți de protecție internațională, Consiliul a recurs, pe baza unei examinări în detaliu a datelor statistice disponibile în acea perioadă, la o analiză prospectivă a efectelor acestei măsuri asupra situației de urgență în discuție. Or, având în vedere aceste date, analiza respectivă nu apare ca fiind vădit eronată.

223 Pe de altă parte, se dovedește că numărul redus de transferuri efectuate până în prezent în cadrul aplicării deciziei atacate poate fi explicat printr-un ansamblu de elemente pe care Consiliul nu putea să le prevadă la momentul adoptării acesteia, printre care în special lipsa cooperării anumitor state membre.

224 Având în vedere cele de mai sus, trebuie înlăturat ca nefondat al șaselea motiv invocat de Republica Slovacă, în măsura în care este întemeiat pe incapacitatea deciziei atacate de a atinge obiectivul pe care îl urmărește.

c) Cu privire la al șaselea motiv invocat de Republica Slovacă, în măsura în care este întemeiat pe lipsa caracterului necesar al deciziei atacate în raport cu obiectivul pe care urmărește să îl atingă

1) Argumentația părților

225 Republica Slovacă, susținută de Republica Polonă, arată mai întâi că obiectivul urmărit de decizia atacată putea fi realizat într-un mod la fel de eficient prin recurgerea la alte măsuri care ar fi putut să fie adoptate în cadrul unor instrumente existente, care ar fi fost mai puțin constrângătoare pentru statele membre și mai puțin intruzive în dreptul „suveran” al fiecărui stat membru de a decide în mod liber admiterea pe teritoriul său a unor resortisanți ai unor țări terțe și în dreptul statelor membre, prevăzut la articolul 5 din Protocolul (nr. 2), astfel încât obligația financiară și administrativă să fie cât mai redusă posibil.

226 Astfel, în primul rând, ar fi fost posibilă aplicarea mecanismului prevăzut de Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri (JO 2001, L 212, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 179).

227 Directiva 2001/55 ar urmări în esență să răspundă acelorași situații de aflux masiv de migranți ca și decizia atacată, prevăzând o procedură de transfer al persoanelor care beneficiază de protecție temporară. Totuși, această directivă ar afecta mai puțin dreptul suveran al fiecărui stat membru de a decide în mod liber admiterea pe teritoriul său de resortisanți ai unor țări terțe, în special în sensul că ar permite statelor membre să decidă ele însele cu privire la numărul de persoane care urmează a fi transferate pe teritoriul lor având în vedere capacitățile lor de primire. În plus, statutul de protecție temporară ar conferi mai puține drepturi decât statutul de protecție internațională pe care decizia atacată urmărește să îl acorde, în special în ceea ce privește durata unei asemenea protecții, și ar impune astfel mult mai puține obligații statului membru de transfer.

228 În al doilea rând, Republica Slovacă susține că Republica Elenă și Republica Italiană ar fi putut să activeze mecanismul așa-numit de „protecție civilă al Uniunii”, prevăzut la articolul 8a din Regulamentul (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului din 26 octombrie 2004 de instituire a **Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene** (JO 2004, L 349, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 71). Acest mecanism ar fi putut să le furnizeze sprijinul material necesar.

229 În al treilea rând, Republica Elenă și Republica Italiană ar fi putut să solicite agenției Frontex asistență sub forma unor „intervenții rapide”. În mod similar, conform articolului 2 alineatul (1) litera (f) și articolului 9 alineatele (1) și (1b) din Regulamentul nr. 2007/2004, aceste două state membre ar fi putut să solicite agenției Frontex să le ofere asistența necesară organizării operațiunilor de returnare.

230 O asemenea asistență din partea agenției Frontex ar fi de natură să reducă în mod direct presiunea exercitată asupra sistemelor de azil și de migrație ale celor două state membre în cauză, în sensul că le-ar fi permis să își concentreze mijloacele pe migranții care solicită acordarea unei protecții internaționale.

231 În continuare, nu ar fi fost necesară adoptarea altor măsuri în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, Decizia 2015/1523 lăsând la latitudinea statelor membre să decidă, în spiritul solidarității, în ce măsură intenționează să participe la angajamentul comun. Această decizie ar aduce atingere într-o mai mică măsură suveranității lor. Întrucât decizia atacată a fost adoptată la doar opt zile după Decizia 2015/1523, care prevedea transferul a 40 000 de persoane, ar fi fost imposibil să se concluzioneze într-un timp atât de scurt că Decizia 2015/1523 avea un caracter inadecvat pentru a răspunde situației care exista în acea perioadă. Astfel, la momentul adoptării deciziei atacate, niciun element nu ar fi permis Consiliului să considere că măsurile de primire prevăzute de Decizia 2015/1523 ar deveni în mod rapid insuficiente și că ar fi necesare măsuri suplimentare.

232 În plus, articolul 78 alineatul (3) TFUE ar permite de asemenea adoptarea unor măsuri mai puțin constrângătoare pentru statele membre, fiind deopotrivă de natură să realizeze obiectivul urmărit, precum acordarea unui ajutor pentru facilitarea returnării și a înregistrării sau un sprijin financiar, material, tehnic și în resurse umane sistemelor de azil italian și elen. De asemenea, statele membre ar putea adopta, în mod voluntar, inițiative bilaterale în vederea acordării unui astfel de sprijin, asemenea inițiative fiind, de altfel, adoptate.

233 În sfârșit, transferul solicitanților prevăzut de decizia atacată ar conduce inevitabil la o sarcină financiară și administrativă pentru statele membre. Or, impunerea unei asemenea sarcini nu ar fi fost necesară deoarece ar fi putut să fie avute în vedere alte măsuri mai puțin constrângătoare. În consecință, această decizie ar constitui o măsură superfluă și prematură care ar fi contrară principiului proporționalității și articolului 5 din Protocolul (nr. 2).

234 Consiliul susține că la adoptarea deciziei atacate s-a asigurat, în conformitate cu principiul proporționalității, că nu exista o măsură alternativă care să permită atingerea într-un mod la fel de eficace a obiectivului urmărit de această decizie și care, în același timp, să afecteze cât mai puțin posibil suveranitatea statelor membre sau interesele lor financiare. Măsurile alternative enumerate de Republica Slovacă nu ar fi însă în acest sens.

2) Aprecierea Curții

235 Înainte de examinarea diverselor argumente invocate de Republica Slovacă pentru a demonstra că decizia atacată nu ar fi necesară întrucât Consiliul ar fi putut să atingă obiectivul urmărit de această decizie prin adoptarea unor măsuri mai puțin restrictive și care să aducă mai puțin atingere dreptului statelor membre de a decide, cu respectarea normelor adoptate de Uniune în cadrul politicii comune în materie de azil, accesul pe teritoriul lor al unor resortisanți ai unor țări terțe, trebuie amintit contextul deosebit de delicat în care a fost adoptată decizia atacată, și anume situația de urgență gravă din acea perioadă în Grecia și în Italia, caracterizată, în lunile iulie și august 2015, de un aflux masiv și brusc de resortisanți ai unor țări terțe.

236 Într-un asemenea context specific și având în vedere principiile amintite deja la punctele 206-208 din prezenta hotărâre, trebuie să se admită că decizia de adoptare a unui mecanism obligatoriu de transfer a 120 000 de persoane în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, deși trebuie să se bazeze pe criterii obiective, poate fi cenzurată de Curte numai dacă se constată că, atunci când a adoptat decizia atacată, în lumina informațiilor și a datelor disponibile la acel moment, Consiliul a săvârșit o eroare vădită de apreciere, în sensul că ar fi putut să fie adoptată în aceleași termene o altă măsură mai puțin constrângătoare, însă la fel de eficientă.

237 Or, în această privință, trebuie să se arate în primul rând că, deși este adevărat că Decizia 2015/1523 a fost adoptată la 14 septembrie 2015, și anume cu opt zile înainte de decizia atacată, există o legătură între aceste acte.

238 Astfel, Decizia 2015/1523 a urmărit punerea în aplicare a concluziilor Consiliului European din 25 și 26 iunie 2015, precum și a acordului intervenit între statele membre sub forma unei rezoluții din 20 iulie 2015. Astfel cum reiese din datele statistice menționate în considerentele (10) și (11) ale Deciziei 2015/1523, aceasta urmărea remedierea unei situații de urgență care se manifestase în primele șase luni ale anului 2015.

239 În plus, din considerentul (21) al aceleiași decizii reiese că numărul total de 40 000 de solicitanți a fost stabilit pe baza, pe de o parte, a numărului total de resortisanți ai unor țări terțe care au intrat ilegal în Grecia sau în Italia în anul 2014 și, pe de altă parte, a numărului persoanelor care aveau în mod clar nevoie de protecție internațională, reprezentând aproximativ 40 % din numărul total de resortisanți ai unor țări terțe. Tocmai pe baza acestor date statistice referitoare la anul 2014 s-a decis că 60 % din cele 40 000 de persoane trebuiau să fie transferate din Italia și 40 % din Grecia.

240 În schimb, din considerațiile și din datele statistice pe care Consiliul s-a întemeiat atunci când a adoptat decizia atacată și care sunt evidențiate în special în considerentele (12), (13) și (26) ale acesteia reiese că instituția a apreciat că trebuia să instituie un mecanism de transfer al unui număr de 120 000 de persoane, care se adăuga la cel prevăzut prin Decizia 2015/1523, în scopul reducerii presiunii exercitate asupra Republicii Italiene și în special asupra Republicii Elene, având în vedere o

nouă situație de urgență rezultată din afluxul masiv de migranți aflați în situație nelegală în aceste state membre, care avusese loc în primele opt luni ale anului 2015, cu precădere în lunile iulie și august ale acelui an.

241 Acest nou aflux, de o amploare fără precedent, se caracteriza deopotrivă prin faptul că rezulta, astfel cum se arată în considerentul (12) al deciziei atacate, dintr-o deplasare a fluxurilor de migrație care a continuat din zona centrală către zona estică a Mării Mediterane și către ruta Balcanilor de Vest. Această deplasare parțială a crizei din Italia spre Grecia explică, de altfel, motivul pentru care s-a decis ca, din numărul total de 120 000 de solicitanți de protecție internațională, 13 % din aceștia să fie transferați din Italia și 42 % din Grecia.

242 În aceste împrejurări, nu se poate considera că Consiliul a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a apreciat, având în vedere datele cele mai recente pe care le avea la dispoziție, că situația de urgență existentă la 22 septembrie 2015 justifica transferul a 120 000 de persoane și că nu era suficient transferul a 40 000 de persoane prevăzut deja prin Decizia 2015/1523.

243 În al doilea rând, în ceea ce privește efectul deciziei atacate asupra cadrului juridic ce reglementează admiterea unor resortisanți ai unor țări terțe, trebuie să se arate că mecanismul de transfer prevăzut de această decizie, deși este obligatoriu, nu se aplică decât pentru o perioadă de doi ani și privește un număr limitat de migranți care au în mod clar nevoie de protecție internațională.

244 Efectul obligatoriu al deciziei atacate este de asemenea limitat de faptul că această decizie prevede drept condiție a transferului comunicarea de către statele membre, la intervale regulate și cel puțin o dată la trei luni, a numărului solicitanților care pot fi transferați rapid pe teritoriul lor [articolul 5 alineatul (2) din decizia atacată] și a faptului că sunt de acord cu transferul persoanei în cauză [articolul 5 alineatul (4) din această decizie], avându-se totuși în vedere că, în conformitate cu articolul 5 alineatul (7) din decizia menționată, un stat membru poate refuza transferul unui solicitant numai în cazul unui motiv legitim legat de ordinea publică și de securitatea națională.

245 În al treilea rând, în ceea ce privește argumentația Republicii Slovace potrivit căreia decizia atacată ar constitui o măsură disproporționată întrucât ar impune, fără a fi necesar, un mecanism constrângător care cuprinde o repartizare cifrică și obligatorie, sub forma unor alocări, a persoanelor transferate între statele membre, nu se dovedește că, prin faptul că a ales să impună un asemenea mecanism constrângător de transfer, Consiliul ar fi săvârșit o eroare vădită de apreciere.

246 Astfel, Consiliul a putut estima în mod întemeiat, în cadrul puterii largi de apreciere care trebuie să îi fie recunoscută în această privință, că acest caracter obligatoriu al repartizării persoanelor transferate era necesar având în vedere situația de urgență specială în care trebuia adoptată decizia atacată.

247 De altfel, Consiliul a arătat, fără a fi contrazis cu privire la acest aspect, că a trebuit să constate că repartizarea prin consens între statele membre a celor 40 000 de persoane vizate de Decizia 2015/1523 se soldase cu un eșec, chiar după lungi discuții, astfel încât această decizie a fost adoptată în final fără să i se anexeze un tabel care să cuprindă angajamentele statelor membre de transfer.

248 Este de asemenea cert că, în cadrul negocierilor referitoare la decizia atacată desfășurate în cadrul Consiliului, a reieșit rapid că o decizie prin consens, în special cu privire la repartizarea persoanelor transferate, era imposibilă pe termen scurt.

249 Or, dată fiind situația de urgență în care se aflau Republica Elenă și Republica Italiană ca urmare a unui aflux fără precedent de migranți în lunile iulie și august ale anului 2015, Consiliul trebuia să adopte măsuri care să poată fi aplicate rapid și să producă un efect concret pentru a ajuta aceste state membre să gestioneze fluxurile de migrație semnificative de pe teritoriile lor.

250 În plus, având în vedere considerațiile și datele statistice menționate în special în considerentele (12)-(16) ale deciziei atacate, nu se poate susține în mod temeinic că Consiliul a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a apreciat că această situație necesita adoptarea unei măsuri temporare de transfer cu caracter obligatoriu.

251 Reiese astfel, pe de o parte, din considerentul (15) al deciziei atacate că Consiliul a constatat că fuseseră adoptate deja numeroase măsuri în sprijinul Republicii Elene și al Republicii Italiene în cadrul politicii în materie de migrație și de azil, precum și, pe de altă parte, din considerentul (16) al acestei decizii că, întrucât presiunea semnificativă și constantă exercitată asupra sistemelor de azil elen și italian risca să dureze, Consiliul a considerat că era esențial să se dea dovadă de solidaritate față de aceste două state membre, iar măsurile adoptate până la acel moment să fie completate cu măsurile provizorii prevăzute de decizia menționată.

252 În această privință, la momentul adoptării deciziei atacate, Consiliul avea efectiv obligația, astfel cum reiese din considerentul (2) al acestei decizii, să pună în aplicare principiul solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre, inclusiv pe plan financiar, aplicabil, în temeiul articolului 80 TFUE, în cadrul politicii comune a Uniunii în materie de azil.

253 Astfel, în speță, Consiliului nu i se poate imputa că a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a considerat, având în vedere urgența specifică situației, că trebuia să adopte în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, interpretat în lumina articolului 80 TFUE și a principiului solidarității între statele membre, consacrat la acest articol, măsuri provizorii constând în impunerea unui mecanism de transfer obligatoriu precum cel prevăzut de decizia atacată.

254 În al patrulea rând, contrar celor susținute de Republica Slovacă și de Ungaria, alegerea unui mecanism de transfer obligatoriu nu poate fi criticată pentru motivul că articolul 78 alineatul (3) TFUE ar permite doar adoptarea unor măsuri provizorii care pot fi aplicate rapid, în timp ce un asemenea mecanism de transfer ar necesita un anumit timp de pregătire și de aplicare înainte să poată fi atins un ritm susținut de transferuri.

255 Astfel, întrucât această dispoziție are în vedere luarea unor măsuri utile și nu stabilește în acest scop niciun termen în care trebuie aplicate măsurile provizorii, trebuie să se considere că Consiliul nu și-a depășit marja largă de apreciere atunci când a apreciat că situația existentă în lunile iulie și august 2015 justifica adoptarea unui mecanism de transfer obligatoriu în vederea remedierii acestei situații și aplicarea mecanismului menționat cât mai rapid posibil pentru a produce rezultate concrete la fel de rapid, la capătul unei eventuale perioade de pregătire și de punere în aplicare.

256 În ceea ce privește, mai precis, Directiva 2001/55, Consiliul a susținut de asemenea, fără a fi contrazis cu privire la acest aspect, că sistemul de protecție temporară prevăzut de această directivă nu oferea un răspuns efectiv la problema care se punea în speță, și anume saturarea infrastructurilor de primire în Grecia și în Italia și necesitatea scoaterii cât mai rapid posibil din aceste state membre a unui număr mare de migranți sosiți deja pe teritoriile lor, întrucât acest sistem de protecție temporară prevede că persoanele eligibile pentru aceasta au dreptul la protecție în statul membru în care se află.

257 În al cincilea rând, alegerea operată în decizia atacată, de a se acorda mai degrabă o protecție internațională decât un statut care conferă drepturi mai limitate, precum cel al protecției temporare prevăzut de Directiva 2001/55, este o alegere în esență politică, a cărei oportunitate nu poate fi examinată de Curte.

258 În ceea ce privește, în al șaselea rând, celelalte măsuri invocate de Republica Slovacă și care ar constitui măsuri mai puțin restrictive decât decizia atacată, trebuie mai întâi să se observe că măsurile care urmăresc consolidarea frontierelor externe sau măsurile care urmăresc acordarea unui sprijin financiar

ori operațional sistemelor de azil elen și italian nu constituie, spre deosebire de mecanismul de transfer prevăzut de decizia atacată, un răspuns suficient la necesitatea de a reduce presiunea exercitată asupra acestor sisteme, ocazionată de un aflux de migranți care se produsese deja.

259 Astfel, este vorba despre măsuri complementare care pot contribui la o mai bună gestionare a noilor afluxuri de migranți, dar care, ca atare, nu pot remedia problema existentă a saturării sistemelor de azil elen și italian cu persoane care sunt prezente deja pe teritoriile acestor state membre.

260 În sfârșit, în al șaptelea rând, în ceea ce privește argumentul potrivit căruia aplicarea mecanismului de transfer prevăzut de decizia atacată ar conduce la sarcini disproporționate pentru statele membre, Republica Slovacă nu invocă niciun element concret prin care să demonstreze că măsurile alternative pe care le propune, precum sporirea mijloacelor, îndeosebi tehnice și financiare, în beneficiul Republicii Elene și al Republicii Italiene, ar determina în mod evident costuri mai mici decât un mecanism temporar de transfer.

261 Rezultă că argumentele invocate de Republica Slovacă prin care se urmărește contestarea caracterului necesar al deciziei atacate trebuie să fie înlăturate ca nefondate. Prin urmare, al șaselea motiv invocat de Republica Slovacă trebuie să fie respins în ansamblul său.

d) Cu privire la al nouălea motiv invocat de Ungaria, întemeiat pe lipsa caracterului necesar al deciziei atacate în raport cu obiectivul pe care acesta urmărește să îl atingă

1) Argumentația părților

262 Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată că, întrucât, spre deosebire de prevederile propunerii inițiale a Comisiei, în textul final al deciziei atacate Ungaria nu mai figurează printre statele membre beneficiare, nu era justificat ca decizia atacată să prevadă transferul a 120 000 de solicitanți și că, prin urmare, decizia menționată este contrară principiului proporționalității.

263 Astfel, stabilirea acestui număr total de 120 000 de persoane al căror transfer este prevăzut de decizia atacată ar depăși ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul urmărit de această decizie, deoarece numărul respectiv include un număr de 54 000 de persoane care, potrivit propunerii inițiale a Comisiei, trebuiau să fie transferate din Ungaria. Nu ar fi justificat ca numărul total al solicitanților care trebuiau să facă obiectul unei operațiuni de transfer să nu fi fost redus, din moment ce acest număr total fusese stabilit inițial pe baza a trei, iar nu pe baza a două state membre beneficiare.

264 În plus, repartizarea a 54 000 de solicitanți în privința cărora se prevăzuse inițial că vor fi transferați din Ungaria ar fi devenit ipotetică și incertă întrucât decizia atacată ar prevedea că această repartizare va face obiectul unei decizii definitive în funcție de evoluțiile ulterioare.

265 Ungaria susține că, deși articolul 78 alineatul (3) TFUE vizează o reacție rapidă la o situație care nu este ipotetică, ci existentă, la momentul adoptării deciziei atacate nu se stabilise în mod clar că transferul acestor 54 000 de persoane era necesar și, dacă aceasta ar fi fost situația, din ce state membre beneficiare trebuia să fie efectuat.

266 Consiliul contestă argumentele invocate de Ungaria și susține printre altele că, pe baza tuturor datelor statistice disponibile la momentul adoptării deciziei atacate, a putut să considere în mod legal că, chiar și după retragerea Ungariei în calitate de stat membru beneficiar, se impunea menținerea numărului total de 120 000 de persoane care trebuiau să fie transferate.

2) Aprecierea Curții

267 Reiese, mai întâi, din considerentul (26) al deciziei atacate că Consiliul a apreciat că se impunea transferul „unui număr considerabil de solicitanți având în mod clar nevoie de protecție internațională” și că numărul de 120 000 de solicitanți a fost stabilit „[p]e baza numărului total de resortisanți ai țărilor terțe care au intrat în Italia și Grecia în mod ilegal în 2015 și a numărului persoanelor care au în mod clar nevoie de protecție internațională”.

268 În considerentul (13) al deciziei atacate, Consiliul a precizat în special datele statistice referitoare la numărul de intrări ilegale în Grecia și în Italia în anul 2015, îndeosebi în lunile iulie și august ale acelui an, pe care le-a luat astfel în considerare pentru a stabili numărul de 120 000 de solicitanți.

269 Din aceste informații reiese că, chiar și după retragerea Ungariei în calitate de stat membru beneficiar, Consiliul a ales să mențină numărul total de 120 000 de persoane care trebuiau să fie transferate având în vedere gravitatea situației care exista în Grecia și în Italia în anul 2015, în special în lunile iulie și august ale acelui an.

270 Tot din considerentul (26) al deciziei atacate se poate deduce că Consiliul a menținut acest număr total de 120 000 de persoane întrucât a apreciat că doar transferul unui număr „important” de solicitanți care aveau în mod clar nevoie de protecție internațională putea să reducă în mod concret presiunea exercitată în acea perioadă asupra sistemelor de azil elen și italian.

271 Necesitatea păstrării numărului de 54 000 de solicitanți care, inițial, era afectat transferurilor din Ungaria poate avea drept bază considerentul (16) al deciziei atacate. Astfel, din acesta reiese că, din cauza situației de instabilitate și a conflictelor persistente în imediata vecinătate a Italiei și a Greciei, era foarte probabil ca sistemele de azil elen și italian să continue să se confrunte cu o presiune semnificativă, tot mai mare, după adoptarea deciziei atacate.

272 Întrucât Ungaria nu demonstrează, pe baza unor elemente precise, că nu erau pertinente datele statistice luate în considerare de Consiliu pentru a stabili la 120 000 numărul total de persoane care trebuiau transferate, trebuie să se constate că, prin faptul că a reținut acest număr pe baza considerațiilor și a datelor menționate, chiar și după retragerea Ungariei în calitate de stat membru beneficiar al transferului, Consiliul nu a săvârșit o eroare vădită de apreciere.

273 În continuare, Ungaria susține că normele ce reglementează numărul de 54 000 de solicitanți, cu privire la care se prevăzuse inițial că va fi afectat transferurilor din Ungaria, constituie un dispozitiv ipotetic și incert din cauză că decizia atacată prevede că, în această privință, transferurile vor face obiectul unei decizii definitive care va fi adoptată în lumina unor evoluții ulterioare.

274 Cu toate acestea, din articolul 4 alineatul (1) litera (c) și alineatele (2) și (3) din decizia atacată reiese că afectarea acestui număr de 54 000 de solicitanți este reglementată printr-un dispozitiv care cuprinde o normă principală, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) din această decizie, potrivit căreia, până la 26 septembrie 2016, solicitanții respectivi vor face obiectul transferului din Italia și Grecia pe teritoriul altor state membre, într-o proporție care rezultă din numărul de solicitanți prevăzut la articolul 4 alineatul (1) literele (a) și (b) din decizia menționată.

275 Această normă principală constituie o normă generală, în sensul că este acompaniată de o normă care are o natură flexibilă, prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din decizia atacată, care permite normei principale să fie adaptată sau modificată în cazul în care acest lucru se justifică din cauza evoluției situației sau a faptului că un stat membru se confruntă cu o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți ai unor țări terțe în urma unei reorientări importante a fluxurilor de migrație.

276 O asemenea normă permite să se reacționeze, dacă este necesar, la evoluțiile viitoare și permite, astfel, o mai bună adaptare a transferurilor la nevoile cele mai urgente.

277 Astfel, eficacitatea unui mecanism de transfer al unui număr important de solicitanți, pus în aplicare în două faze într-o perioadă de doi ani, precum cel instituit prin decizia atacată, necesită ca acest mecanism să poată fi adaptat, în anumite condiții, în perioada sa de aplicare.

278 Prin urmare, al nouălea motiv invocat de Ungaria trebuie să fie respins ca nefondat.

e) Cu privire la al zecelea motiv invocat de Ungaria, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității din cauza efectelor specifice ale deciziei atacate asupra Ungariei

1) Argumentația părților

279 Ungaria susține cu titlu subsidiar că, în cazul în care Curtea nu ar admite niciunul dintre motivele sale în anulare, decizia atacată ar fi în orice caz nelegală, întrucât ar încălca articolului 78 alineatul (3) TFUE și principiul proporționalității în ceea ce privește Ungaria.

280 Ungaria reproșează Consiliului că a inclus-o printre statele membre de transfer după ce ea a renunțat la statutul de stat membru beneficiar, astfel cum se prevăzuse în propunerea inițială a Comisiei. Or, nu s-ar putea contesta că acest stat membru se confrunta cu o presiune a migrației deosebit de intensă atât în perioada anterioară adoptării deciziei atacate, cât și la momentul adoptării acestei decizii. În aceste împrejurări, decizia menționată ar impune Ungariei o obligație disproporționată prin stabilirea în sarcina sa, la fel ca în sarcina celorlalte state membre, a unei alocări obligatorii de transfer.

281 Impunerea unor asemenea cote în sarcina Ungariei, deși avea ea însăși nevoie de sprijin pentru a gestiona fluxurile de migranți, ar fi contrară articolului 78 alineatul (3) TFUE, întrucât această dispoziție prevede măsuri provizorii în beneficiul statelor membre care se confruntă cu un aflux brusc de resortisanți ai unor țări terțe și, prin urmare, se opune impunerii unei poveri suplimentare unui stat membru care se află într-o situație de urgență caracterizată de un asemenea aflux.

282 Consiliul susține că acest motiv este inadmisibil întrucât prin intermediul acestuia se solicită anularea în parte a deciziei atacate în măsura în care aceasta privește Ungaria, deși această decizie ar forma un ansamblu indivizibil. Pe fond, Consiliul susține în special că la momentul adoptării deciziei atacate Ungaria nu se mai afla într-o „situație de urgență” în sensul articolului 78 alineatul (3) TFUE, care ar fi justificat includerea sa printre statele membre beneficiare în temeiul deciziei atacate. În plus, mecanismul de transfer prevăzut de decizia atacată ar fi însoțit de mecanisme de ajustare care permit unui stat membru să solicite ca obligațiile sale de transfer să fie suspendate în cazul unei reorientări importante a fluxurilor de migrație.

2) Aprecierea Curții

283 Cu titlu introductiv, trebuie să se considere că, în scopul unei bune administrări a justiției, în împrejurările cauzei se justifică examinarea pe fond a celui de al zecelea motiv invocat de Ungaria cu titlu subsidiar, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității din cauza efectelor specifice ale deciziei atacate asupra acestui stat membru, fără a fi necesară pronunțarea asupra excepției de inadmisibilitate invocate de Consiliu, întrucât acest motiv trebuie, în orice caz, să fie respins pe fond (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2015, Fresh Del Monte Produce/Comisia și Comisia/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P și C-294/13 P, EU:C:2015:416, punctul 193 și jurisprudența citată).

284 Examinarea pe fond a acestui al zecelea motiv invocat de Ungaria necesită să se amintească geneza deciziei atacate.

285 În propunerea sa din 9 septembrie 2015, Comisia a inclus Ungaria printre statele membre beneficiare ale transferului întrucât datele pentru primele opt luni ale anului 2015, în special pentru lunile iulie și august ale acelui an, evidențiau o sosire masivă pe ruta așa-numită a „Balcanilor de Vest”, a unor migranți proveniți în majoritate din Grecia, exercitându-se astfel o presiune considerabilă asupra sistemului de azil maghiar, comparabilă cu cea exercitată asupra sistemelor de azil elen și italian.

286 Cu toate acestea, ca urmare a construirii de către Ungaria a unei bariere la frontiera sa cu Serbia și a tranzitului masiv de migranți prezenți în Ungaria spre vest, în principal spre Germania, această presiune s-a redus considerabil către jumătatea lunii septembrie 2015, astfel încât numărul migranților aflați în situație nelegală prezenți pe teritoriul maghiar a scăzut în mod semnificativ.

287 Tocmai în contextul acestor evenimente, apărute în luna septembrie 2015, Ungaria a solicitat în mod formal Consiliului să nu mai figureze printre statele membre beneficiare ale transferului.

288 Consiliul a luat act de această solicitare și a făcut declarația citată la punctul 165 din prezenta hotărâre în cadrul sesiunii plenare a Parlamentului din 16 septembrie 2015.

289 Or, în opinia Ungariei, impunerea unor alocări obligatorii în ceea ce o privește ar constitui o sarcină disproporționată, având în vedere faptul că se afla, chiar și după jumătatea lunii septembrie 2015, într-o situație de urgență întrucât presiunea exercitată de migrație asupra frontierelor sale nu se redusese, ci se deplasase către frontiera sa cu Croația, unde ar fi avut loc treceri ilegale cotidiene. Prin urmare, întrucât Ungaria ar fi continuat să se confrunte, chiar și la momentul adoptării deciziei atacate, cu o situație de urgență, obiectivul articolului 78 alineatul (3) TFUE, prin care se urmărește sprijinirea statelor membre care se află într-o asemenea situație, ar fi fost încălcat atunci când s-a decis ca ea să fie inclusă printre statele membre de transfer și să i se impună pe acest temei obligații suplimentare, sub forma unor alocări de transfer.

290 În această privință, nu se poate contesta că decizia atacată, în măsura în care prevede printre altele o repartizare obligatorie între toate statele membre a migranților care trebuie transferați din Grecia și din Italia, pe de o parte, are un impact asupra tuturor statelor membre de transfer și, pe de altă parte, necesită asigurarea unui echilibru între diferitele interese în cauză, având în vedere obiectivele urmărite de această decizie. Prin urmare, încercarea de a se ajunge la un astfel de echilibru, prin luarea în considerare a situației tuturor statelor membre, iar nu a situației individuale a unui singur stat membru, nu poate fi considerată contrară principiului proporționalității (punctul 39) (a se vedea prin analogie Hotărârea din 18 iunie 2015, Estonia/Parlamentul și Consiliul, C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 39).

291 În cazul în care unul sau mai multe state membre se află într-o situație de urgență, în sensul articolului 78 alineatul (3) TFUE, obligațiile pe care le implică măsurile provizorii adoptate în temeiul acestei dispoziții în favoarea unuia sau mai multor state membre trebuie, în principiu, să fie repartizate între toate celelalte state membre, în conformitate cu principiul solidarității și al repartizării echitabile a răspunderii între statele membre, din moment ce, conform articolului 80 TFUE, acest principiu reglementează politica Uniunii în materie de azil.

292 Prin urmare, în speță, Comisia și Consiliul au considerat în mod întemeiat, la momentul adoptării deciziei atacate, că repartizarea solicitanților transferați între toate statele membre, în conformitate cu principiul consacrat la articolul 80 TFUE, constituia un element fundamental al deciziei atacate. Această concluzie reiese din trimiterile multiple la principiul menționat în decizia atacată, în special în considerentele (2), (16), (26) și (30) ale acesteia.

293 Or, în condițiile refuzului Ungariei de a beneficia de mecanismul de transfer în conformitate cu propunerea Comisiei, Consiliul nu poate fi criticat, prin prisma principiului proporționalității, pentru faptul că pe baza principiului solidarității și al repartizării echitabile a răspunderii, prevăzut la articolul 80 TFUE, a concluzionat că Ungariei trebuiau să i se aloce cote de transfer, asemenea tuturor celorlalte state membre care nu beneficiau de acest mecanism de transfer.

294 În rest, trebuie să se arate că decizia atacată prevede la articolul 4 alineatul (5) și la articolul 9 posibilitatea ca un stat membru să solicite, în anumite condiții, o suspendare a obligațiilor care îi revin în calitate de stat membru de transfer în temeiul acestei decizii.

295 Astfel, prin Decizia 2016/408, adoptată în temeiul articolului 4 alineatul (5) din decizia atacată, Consiliul, recunoscând în special că Republica Austria se confrunta cu circumstanțe excepționale, aflându-se într-o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți ai țărilor terțe pe teritoriul său, și că acest stat înregistra, după Regatul Suediei, al doilea număr de solicitanți de protecție internațională pe cap de locuitor, a decis că obligațiile ce reveneau Republicii Austria în temeiul cotei de transfer care îi fusese alocată trebuiau să fie suspendate în limita a 30 % din această alocare pentru o perioadă de un an.

296 Totodată, prin Decizia 2016/946, Consiliul, considerând în special că Regatul Suediei se confrunta cu o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți ai unor țări terțe pe teritoriul său cauzat de o schimbare bruscă a fluxurilor de migrație și că acest stat membru înregistra de departe cel mai mare număr de solicitanți de protecție internațională pe cap de locuitor în Uniune, a decis că obligațiile ce îi reveneau în calitate de stat membru de transfer în temeiul deciziei atacate trebuiau să fie suspendate pentru o perioadă de un an.

297 Mai mult, din mecanismul de ajustare prevăzut la articolul 4 alineatul (3) din decizia atacată rezultă că un stat membru care apreciază că se află într-o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți ai unor țări terțe ca urmare a unei reorientări importante a fluxurilor de migrație poate, prin invocarea unor motive justificate corespunzător, să notifice Comisia și Consiliul cu privire la această situație de urgență, situație care poate conduce la o modificare a deciziei menționate, astfel încât acest stat membru să poată beneficia, începând cu 26 septembrie 2016, de transferul numărului de 54 000 de solicitanți prevăzut la articolul 4 alineatul (1) litera (c) din aceeași decizie.

298 Or, existența acestor diferite mecanisme de ajustare demonstrează că mecanismul de transfer prevăzut de decizia atacată, privit în ansamblu, permite luarea în considerare, în mod proporțional, a situației specifice a fiecărui stat membru în această privință.

299 Caracterul proporțional al mecanismului de transfer prevăzut de decizia atacată reiese și din cheia de repartizare în raport cu care au fost stabilite, în anexa I și în anexa II la decizia atacată, alocările de transfer din Grecia și din Italia.

300 Astfel, deși textul final al deciziei atacate se limitează la a menționa, în considerentul (26), că mecanismul de transfer prevăzut de această decizie „reprezintă o repartizare echitabilă a poverii între Italia și Grecia, pe de o parte, și celelalte state membre, pe de altă parte, având în vedere cifrele totale disponibile privind trecerile ilegale ale frontierei în 2015”, este cert că stabilirea alocărilor în decizia atacată a fost efectuată pe baza unei chei de repartizare, al cărei calcul este precizat în considerentul (25) al propunerii inițiale a Comisiei, după cum urmează:

„[…] Cheia de repartizare propusă ar trebui să se bazeze pe a) dimensiunea populației (o pondere de 40 %), b) PIB-ul total (o pondere de 40 %), c) numărul mediu al cererilor de azil per milion de locuitori în perioada 2010-2014 (o pondere de 10 %, cu un plafon de 30 % din efectul criteriilor populației și PIB-ului asupra cheii, pentru a se evita un impact disproporționat al acestui criteriu

asupra repartizării în ansamblu) și d) rata șomajului (o pondere de 10 %, cu un plafon de 30 % din efectul criteriilor populației și PIB-ului asupra cheii, pentru a se evita un impact disproporționat al acestui criteriu asupra repartizării în ansamblu). […]”

301 De aici rezultă că această cheie urmărește să asigure o repartizare a persoanelor transferate între statele membre vizate care să fie în special proporțională cu ponderea economică a fiecărui stat membru și cu presiunea exercitată de migrație asupra sistemului lor de azil.

302 În această privință, pe baza celui de al zecelea motiv invocat de Ungaria, întemeiat pe efectele disproporționate produse asupra acestui stat membru de stabilirea în sarcina sa a unor alocări obligatorii, Republica Polonă dezvoltă o argumentație mai generală prin care urmărește să critice pretinsele efecte disproporționate ale acestor alocări asupra unor state membre de primire care, pentru a-și îndeplini obligațiile de transfer, ar trebui să facă eforturi și să suporte sarcini evident mai importante decât alte state membre de primire. Astfel, ar fi vorba despre unele state membre „aproape omogene din punct de vedere etnic cum este Polonia” și a căror populație ar fi diferită, din punct de vedere cultural și lingvistic, de migranții care trebuie transferați pe teritoriul lor.

303 Această argumentație, în afară de faptul că este inadmisibilă întrucât este invocată într-un memoriu în intervenție și depășește argumentația Ungariei care se limitează strict la situația proprie (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 octombrie 2014, Germania/Consiliul, C-399/12, EU:C:2014:2258, punctul 27), trebuie să fie respinsă.

304 Astfel, dacă transferul ar trebuit să fie condiționat în mod strict de existența unor legături culturale și lingvistice între fiecare solicitant de protecție internațională și statul membru de transfer, ar rezulta că repartizarea acestor solicitanți între toate statele membre cu respectarea principiului solidarității prevăzut la articolul 80 TFUE și, prin urmare, adoptarea unui mecanism de transfer obligatoriu ar fi imposibile.

305 Trebuie să se adauge că considerațiile legate de originea etnică a solicitanților de protecție internațională nu pot fi luate în considerare întrucât ar fi în mod evident contrare dreptului Uniunii și în special articolului 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”)

306 În sfârșit, trebuie să se respingă argumentul Republicii Polone potrivit căruia decizia atacată ar fi contrară principiului proporționalității întrucât nu ar permite statelor membre să asigure exercitarea efectivă a responsabilităților care le revin pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne în temeiul articolului 72 TFUE, ceea ce ar fi cu atât mai grav cu cât această decizie ar determina o circulație importantă, denumită „secundară”, provocată de ieșirea solicitanților din statul membru de primire înainte ca acesta să se pronunțe definitiv asupra cererii lor de protecție internațională.

307 În această privință, trebuie să se constate că în considerentul (32) al deciziei atacate se arată în special că pe durata întregii proceduri de transfer, până la transferul efectiv al solicitantului, trebuie să se țină seama de considerentele de securitate națională și ordine publică și că, în acest cadru, se impune respectarea deplină a drepturilor fundamentale ale solicitantului, inclusiv a normelor relevante privind protecția datelor.

308 Având în vedere această situație, articolul 5 din decizia atacată, intitulat „Procedura de transfer”, prevede la alineatul (7) că statele membre își rezervă dreptul de a refuza transferul unui solicitant numai dacă există motive întemeiate de a-l considera un pericol pentru securitatea națională sau ordinea publică pe teritoriul lor.

309 Dacă, astfel cum susține Republica Polonă, mecanismul prevăzut la articolul 5 alineatul (7) din decizia atacată ar fi ineficient întrucât ar obliga statele membre să controleze un număr mare de persoane într-o perioadă scurtă, asemenea dificultăți de ordin practic nu apar ca fiind inerente mecanismului respectiv și trebuie, dacă este cazul, să fie soluționate într-un spirit de cooperare și de încredere reciprocă între autoritățile din statele membre beneficiare ale transferului și cele ale statelor membre de transfer, care trebuie să prevaleze în cadrul punerii în aplicare a procedurii de transfer prevăzute la articolul 5 din această decizie.

310 Având în vedere toate cele de mai sus, al zecelea motiv invocat de Ungaria trebuie să fie înlăturat ca nefondat.

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

a) Argumentația părților

311 Ungaria, susținută de Republica Polonă, afirmă în primul rând că decizia atacată încalcă principiile securității juridice și clarității normelor juridice deoarece, în privința mai multor aspecte, nu arată clar modul în care dispozițiile acestei decizii trebuie să fie aplicate și nici modul în care acestea se armonizează cu dispozițiile Regulamentului Dublin III.

312 Astfel, deși considerentul (35) al deciziei atacate ar aborda chestiunea garanțiilor juridice și procedurale aplicabile deciziilor de transfer, niciuna dintre dispozițiile sale normative nu ar reglementa acest domeniu sau nu ar face trimitere la dispozițiile relevante ale Regulamentului Dublin III. Aceasta ar pune probleme printre altele din punctul de vedere al dreptului solicitanților de a exercita o cale de atac, în special al celor care nu vor fi reținuți pentru transfer.

313 Decizia atacată nu ar determina în mod clar nici criteriile în funcție de care sunt selectați solicitanții în vederea transferului. Modalitatea în care autoritățile statelor membre beneficiare trebuie să decidă cu privire la transferul solicitanților către un stat membru de transfer ar avea ca efect că acestor solicitanți le-ar fi extrem de dificil să știe în avans dacă se vor număra printre persoanele transferate și, în cazul unui răspuns afirmativ, în care stat membru vor fi transferați.

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

315 În al doilea rând, faptul că solicitanții riscă, dacă este cazul, să fie transferați către un stat membru cu care nu au nicio legătură deosebită ar ridica problema dacă decizia menționată este, în această privință, compatibilă cu Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 [*Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954)], completată prin Protocolul privind statutul refugiaților din 31 ianuarie 1967 (denumită în continuare „Convenția de la Geneva”).

316 Astfel, Ungaria arată că, potrivit interpretării prevăzute la punctul 192 din Ghidul privind procedurile și criteriile pentru determinarea statutului de refugiat în temeiul Convenției din 1951 și al Protocolului din 1967 privind statutul refugiaților [Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICR), mai 1992], solicitantul ar trebui să fie autorizat să rămână pe teritoriul statului membru în care a introdus cererea până când autoritățile din această țară vor fi luat o decizie cu privire la cererea respectivă.

317 Acest drept de a rămâne în statul membru în cauză ar fi recunoscut și la articolul 9 din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60).

318 Or, decizia atacată ar priva solicitanții de protecție internațională de dreptul respectiv și ar permite transferul fără consimțământul lor către un alt stat membru cu care nu ar avea nicio legătură semnificativă.

319 Republica Polonă susține că decizia atacată încalcă standardele de protecție a drepturilor omului, în esență din cauza faptului că se substituie sistemului prevăzut de Regulamentul Dublin III, fără să prevadă niciun criteriu clar care să determine statul membru în care solicitantul va fi transferat în vederea examinării cererii acestuia de protecție internațională.

320 Persoanele care solicită protecția internațională ar putea, în temeiul deciziei atacate, să fie transferate în regiuni îndepărtate ale Uniunii, cu care nu au legături culturale sau sociale, ceea ce ar face imposibilă realizarea integrării lor în societatea statului membru de primire.

321 Consiliul contestă, în primul rând, faptul că decizia atacată nu ar respecta principiile securității juridice și clarității normelor juridice. Ar fi vorba despre o măsură de urgență care se înscrie, pe de o parte, în acquis-ul referitor la sistemul european comun de azil, care ar rămâne în principiu pe deplin aplicabil, și, pe de altă parte, în ordinea juridică creată de sistemul tratatelor și de cartă.

322 În al doilea rând, în ceea ce privește pretinsa încălcare a dreptului de a rămâne pe teritoriu, astfel cum ar fi garantat de Convenția de la Geneva, Consiliul susține că nici această convenție, nici dreptul Uniunii nu garantează unui solicitant de azil dreptul de a-și alege liber țara de primire.

b) Aprecierea Curții

323 În ceea ce privește, în primul rând, critica întemeiată pe încălcarea principiilor securității juridice și clarității normelor juridice, trebuie amintit că decizia atacată este constituită dintr-un ansamblu de măsuri provizorii care conține un mecanism de transfer temporar care nu derogă de la acquis-ul referitor la sistemul comun în materie de azil decât în câteva privințe precise și enumerate în mod expres. Acest mecanism se înscrie pe deplin în acquis-ul menționat, astfel încât acesta din urmă rămâne, în general, aplicabil.

324 Din această perspectivă, Consiliul a respectat principiile securității juridice și clarității normelor juridice precizând, în special în considerentele (23), (24), (35), (36) și (40) ale deciziei atacate, legătura dintre dispozițiile acestui act și cele ale actelor legislative adoptate în cadrul politicii comune a Uniunii în materie de azil.

325 În plus, după cum se prevede la articolul 5 din decizia atacată, pe plan național trebuie asigurat dreptul la o cale de atac efectivă, în conformitate cu articolul 47 din cartă, împotriva oricărei decizii care trebuie să fie adoptată de o autoritate națională în cadrul procedurii de transfer.

326 Ungaria critică decizia atacată și pentru faptul că aceasta nu ar conține reguli efective care să asigure rămânerea solicitanților în statul membru de transfer până la luarea unei decizii cu privire la cererea lor sau, cu alte cuvinte, care să asigure evitarea circulației denumite „secundară”.

327 În această privință, trebuie să se constate că considerentele (38)-(41) ale deciziei atacate menționează în mod suficient de detaliat și precis măsurile care pot fi luate de statele membre pentru a evita acest tip de circulație, în temeiul mai multor acte legislative ale Uniunii care fac parte din acquis-ul referitor la politica comună în materie de azil.

328 În plus, dispoziția articolului 6 alineatul (5) din decizia atacată prevede, în mod clar și precis, că solicitantul sau beneficiarul protecției internaționale care intră pe teritoriul unui alt stat membru decât statul membru de transfer, fără a îndeplini condițiile de ședere în acest din urmă stat, are obligația să se întoarcă imediat în statul membru de transfer.

329 În ceea ce privește critica formulată de Ungaria potrivit căreia decizia atacată nu ar conține criterii pentru stabilirea statului membru de transfer, trebuie amintit că, astfel cum reiese din considerentul (2) al acestei decizii și după cum s-a arătat în special la punctele 253 și 291-293 din prezenta hotărâre, această decizie a luat în considerare articolul 80 TFUE, care trebuie să se aplice în cadrul politicii Uniunii în materie de azil și în special cu ocazia adoptării unor măsuri provizorii întemeiate pe articolul 78 alineatul (3) TFUE și din care rezultă că stabilirea statului membru de transfer trebuie să aibă la bază criterii legate de solidaritate și de distribuirea echitabilă a răspunderii între statele membre.

330 Trebuie să se adauge, pe de o parte, că articolul 6 alineatele (1) și (2) din decizia atacată prevede anumite criterii specifice de stabilire a statului membru de transfer, legate de interesul superior al copilului și de legăturile familiale, care sunt, de altfel, analoge celor prevăzute de Regulamentul Dublin III.

331 Pe de altă parte, considerentul (34) al deciziei atacate enumeră un ansamblu de elemente care urmăresc în special ca solicitanții să fie transferați într-un stat membru cu care au legături familiale, culturale sau sociale și de care trebuie să se țină seama îndeosebi cu ocazia stabilirii statului membru de transfer, în scopul favorizării integrării solicitanților în acesta din urmă.

332 Așadar, decizia atacată nu poate fi descrisă în sensul că ar cuprinde un sistem arbitrar care s-ar fi substituit sistemului obiectiv stabilit prin Regulamentul Dublin III.

333 Dimpotrivă, aceste două sisteme nu se deosebesc substanțial, în definitiv, unul de celălalt, în sensul că sistemul instituit de decizia atacată se întemeiază, ca și sistemul instituit de Regulamentul Dublin III, pe criterii obiective, iar nu pe exprimarea unei preferințe de către solicitantul de protecție internațională.

334 În special, regula potrivit căreia statul membru al primei intrări este responsabil, prevăzută la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, care este singura regulă de stabilire a statului membru responsabil prevăzută de acest regulament și de la care derogă decizia atacată, nu este legată de preferințele solicitantului pentru un stat membru de primire determinat și nu urmărește în mod specific să asigure că există o legătură lingvistică, culturală sau socială între acest solicitant și statul membru responsabil.

335 În plus, deși în cadrul procedurii de transfer nu este prevăzut consimțământul solicitantului la transferul său, nu este mai puțin adevărat că articolul 6 alineatul (3) din decizia atacată prevede că, înainte de decizia de transfer, acesta este informat despre faptul că face obiectul unei asemenea proceduri, iar articolul 6 alineatul (4) din această decizie obligă autoritățile din statul membru beneficiar în cauză să îi notifice solicitantului decizia de transfer înainte de transferul efectiv, fiind necesar ca această decizie să precizeze statul membru de transfer.

336 În definitiv, astfel cum reiese din considerentul (35) al deciziei atacate, lipsa posibilității ca solicitanții să aleagă statul membru care va fi responsabil de examinarea cererii lor justifică necesitatea ca aceștia să dispună de dreptul la o cale de atac efectivă împotriva deciziei de transfer, în vederea respectării drepturilor lor fundamentale.

337 În sfârșit, deși autorităților din statele membre beneficiare le este rezervată o anumită marjă de apreciere atunci când sunt solicitate, în temeiul articolului 5 alineatul (3) din decizia atacată, să identifice solicitanții individuali care pot fi transferați într-un stat membru de transfer determinat, o

asemenea marjă este justificată având în vedere obiectivul acestei decizii, de reducere a presiunii exercitate asupra sistemelor de azil elen și italian de un număr important de solicitanți prin transferul acestora, în termen scurt și în mod efectiv, în alte state membre, cu respectarea dreptului Uniunii și în special a drepturilor fundamentale garantate de cartă.

338 În al doilea rând, contrar celor susținute de Ungaria, nu se poate susține în mod temeinic că decizia atacată, în măsura în care prevede transferul unui solicitant de protecție internațională înainte de luarea unei decizii cu privire la cererea sa, ar fi contrară Convenției de la Geneva întrucât această convenție ar presupune un drept de a rămâne în statul de depunere a cererii atât timp cât aceasta este pendinte.

339 În această privință, în considerentul (35) al deciziei atacate, Consiliul a amintit în mod întemeiat că dreptul Uniunii nu permite solicitanților să aleagă statul membru responsabil de examinarea cererii lor. Astfel, criteriile prevăzute de Regulamentul Dublin III pentru stabilirea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională nu sunt legate de preferințele solicitantului pentru un stat membru de primire determinat.

340 În continuare, în ceea ce privește pasajul din Ghidul privind procedurile și criteriile pentru determinarea statutului de refugiat în temeiul Convenției din 1951 și al Protocolului din 1967 privind statutul refugiaților, care a fost menționat de Ungaria, din acesta nu se poate deduce că Convenția de la Geneva ar consacra, în beneficiul unui solicitant de protecție internațională, dreptul de a rămâne în statul de depunere a cererii de protecție atât timp cât aceasta este pendinte.

341 Astfel, acest pasaj trebuie interpretat în sensul că este expresia specifică a principiului nereturnării, care interzice ca un solicitant de protecție internațională să fie expulzat într-un stat terț atât timp cât nu s-a luat o decizie cu privire la cererea sa.

342 Or, nu se poate considera că deplasarea în cadrul unei operațiuni de transfer al unui solicitant de protecție internațională dintr-un stat membru către un alt stat membru în vederea asigurării unei examinări a cererii sale în termene rezonabile constituie o returnare într-un stat terț.

343 Dimpotrivă, este vorba despre o măsură de gestiune de criză, adoptată la nivelul Uniunii, care urmărește să asigure exercitarea efectivă, cu respectarea Convenției de la Geneva, a dreptului fundamental de azil, astfel cum este consacrat la articolul 18 din cartă.

344 În consecință, al optulea motiv invocat de Ungaria trebuie să fie înlăturat ca nefondat.

345 Întrucât niciunul dintre motivele invocate de Republica Slovacă și de Ungaria nu poate fi admis, se impune respingerea acțiunilor.

IV. Cu privire la cheltuielile de judecată

346 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a solicitat obligarea Republicii Slovace și a Ungariei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceste state membre au căzut în pretenții în fiecare dintre acțiunile pe care le-au introdus, se impune ca acestea să fie obligate să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și pe cele efectuate de Consiliu.

347 Conform articolului 140 alineatul (1) din acest regulament, Regatul Belgiei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Republica Franceză, Republica Italiană, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Polonă, Regatul Suediei, precum și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată.

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

1) **Respinge acțiunile.**

2) **Obligă Republica Slovacă și Ungaria să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și pe cele efectuate de Consiliul Uniunii Europene.**

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

Semnături