



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

13 iunie 2024*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Directivele 2008/115/CE, 2013/32/UE și 2013/33/UE – Procedură de acordare a protecției internaționale – Acces efectiv – Procedură la frontieră – Garanții procedurale – Returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală – Căi de atac introduse împotriva deciziilor administrative prin care a fost respinsă o cerere de protecție internațională – Dreptul de a rămâne pe teritoriu – Hotărâre a Curții de constatare a neîndeplinirii obligațiilor – Neexecutare – Articolul 260 alineatul (2) TFUE – Sancțiuni pecuniare – Caracter proporțional și disuasiv – Sumă forfetară – Penalitate cu titlu cominatoriu”

În cauza C-123/22,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, introdusă la 21 februarie 2022,

Comisia Europeană, reprezentată inițial de A. Azéma, L. Grønfeldt, A. Tokár și J. Tomkin, iar ulterior de A. Azéma, A. Tokár și J. Tomkin, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Ungariei, reprezentată de M. Z. Fehér, în calitate de agent,

pârâtă,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul C. Lycourgos (raportor), președinte de cameră, doamna O. Spineanu-Matei, domnii J.-C. Bonichot și S. Rodin și doamna L. S. Rossi, judecători,

avocat general: domnul P. Pikamäe,

grefier: doamna R. Șereș, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 30 noiembrie 2023,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

* Limba de procedură: maghiara.

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții:
 - constatarea faptului că, prin neadoptarea tuturor măsurilor pe care le presupune executarea Hotărârii din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, denumită în continuare „Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020”, EU:C:2020:1029), Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei hotărâri și al articolului 260 alineatul (1) TFUE;
 - obligarea Ungariei la plata către Comisie a unei sume forfetare de 5 468,45 euro pe zi, în cuantum total minim de 1 044 000 de euro, pentru perioada cuprinsă între data pronunțării Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 și data executării de către pârâtă a acestei hotărâri sau a pronunțării prezentei hotărâri, oricare dintre aceste date survine mai întâi;
 - obligarea Ungariei la plata unei penalități cu titlu cominatoriu de 16 393,16 euro pe zi pentru perioada cuprinsă între data pronunțării prezentei hotărâri și data executării Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 și
 - obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2008/115/CE

- 2 Articolul 5 din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO 2008, L 348, p. 98) prevede:

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

- (a) intereselor superioare ale copilului;
 - (b) vieții de familie;
 - (c) stării de sănătate a resortisantului în cauză al unei țări terțe
- și respectă principiul nereturnării.”

3 Articolul 6 alineatul (1) din această directivă prevede:

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

4 Potrivit articolului 12 alineatul (1) din directiva menționată:

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

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

5 Conform articolului 13 alineatul (1) din aceeași directivă:

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

Directiva 2013/32/UE

6 Articolul 6 din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60) prevede:

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

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

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

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

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

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

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

7 Potrivit articolului 24 alineatul (3) din această directivă:

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

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

8 Articolul 43 din directiva menționată, intitulat „Proceduri la frontieră”, are următorul cuprins:

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

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

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

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

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

9 Articolul 46 alineatele (5) și (6) din aceeași directivă prevede:

„(5) Fără a aduce atingere alineatului (6), statele membre permit solicitanților să rămână pe teritoriu până la expirarea termenului [...] privind exercitarea dreptului lor la o cale de atac

efectivă și, în cazul în care acest drept a fost exercitat în termenul respectiv, până la soluționarea căii de atac.

(6) În cazul unei decizii

- (a) de a considera o cerere vădit nefondată în conformitate cu articolul 32 alineatul (2) sau nefondată după examinarea în conformitate cu articolul 31 alineatul (8), cu excepția cazurilor în care respectiva decizie se bazează pe circumstanțele menționate la articolul 31 alineatul (8) litera (h);
- (b) de a considera inadmisibilă o cerere în temeiul articolului 33 alineatul (2) litera (a), (b) sau (d);
- (c) de a respinge redeschiderea cazului solicitantului, după ce a fost întrerupt în conformitate cu articolul 28; sau
- (d) de a nu examina sau de a nu examina integral cererea în temeiul articolului 39,

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

Dreptul maghiar

Legea privind dreptul de azil

- 10 Articolul 5 alineatul (1) din *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (Legea nr. LXXX din 2007 privind dreptul de azil) din 29 iunie 2007 (*Magyar Közlöny* 2007/83., denumită în continuare „Legea privind dreptul de azil”) prevede:

„Solicitantul de azil are dreptul:

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

[...]”

- 11 Articolul 80/H din Legea privind dreptul de azil are următorul cuprins:

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

12 Articolul 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil prevede:

„(1) Cererea de azil trebuie depusă personal la autoritatea competentă și exclusiv în zona de tranzit, cu excepția cazului în care solicitantul de azil:

- a) face obiectul unei măsuri coercitive, al unei măsuri sau al unei condamnări care restrânge libertatea individuală;
- b) face obiectul unei măsuri de detenție dispuse de autoritatea competentă în materie de azil;
- c) locuiește în mod legal pe teritoriul maghiar și nu solicită să fie cazat într-un centru de primire.”

Legea privind frontierele statului

13 Articolul 5 din az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (Legea nr. LXXXIX din 2007 privind frontierele statului) din 4 iulie 2007 (*Magyar Közlöny* 2007/88., denumită în continuare „Legea privind frontierele statului”) prevede:

„(1) În conformitate cu prezenta lege, este posibil să se utilizeze, pe teritoriul maghiar, o fâșie de 60 de metri care începe de la traseul frontierei externe, astfel cum este definită la articolul 2 alineatul (2) din [Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5)], sau de la semnele de demarcație a frontierei pentru a construi, a stabili sau a utiliza instalații destinate protejării ordinii la frontieră [...] și pentru a executa sarcinile privind apărarea și securitatea națională, gestionarea catastrofelor, supravegherea frontierelor, azilul și poliția pentru străini.

[...]

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

[...]”

Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020

14 În Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020, Curtea a statuat că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 5, al articolului 6 alineatul (1), al articolului 12 alineatul (1) și al articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115, al articolului 6, al articolului 24 alineatul (3), al articolului 43 și al articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32, precum și al articolelor 8, 9 și 11 din Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (JO 2013, L 180, p. 96):

- prin prevederea condiției ca cererile de protecție internațională ce provin de la resortisanți ai țărilor terțe sau apatrizi care, sosind din Serbia, doresc să aibă acces pe teritoriul său la

procedura de protecție internațională să poată fi depuse numai în zonele de tranzit Röske (Ungaria) și Tompa (Ungaria) și prin adoptarea în același timp a unei practici administrative constante și generalizate care limitează drastic numărul de solicitanți autorizați să intre zilnic în aceste zone de tranzit;

- prin instituirea unui sistem de detenție generalizată a solicitanților de protecție internațională în zonele de tranzit Röske și Tompa fără a respecta garanțiile prevăzute la articolul 24 alineatul (3) și la articolul 43 din Directiva 2013/32, precum și la articolele 8, 9 și 11 din Directiva 2013/33;
- prin permiterea îndepărtării tuturor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul său, cu excepția acelor dintre ei care sunt suspectați că au săvârșit o infracțiune, fără a respecta procedurile și garanțiile prevăzute la articolul 5, la articolul 6 alineatul (1), la articolul 12 alineatul (1) și la articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115 și
- prin impunerea unor condiții contrare dreptului Uniunii pentru exercitarea de către solicitanții de protecție internațională care intră în domeniul de aplicare al articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 a dreptului lor de a rămâne pe teritoriul său.

Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

- 15 Printr-o scrisoare din 26 ianuarie 2021, directoarea generală a Direcției Generale Migrație și Afaceri Interne a Comisiei a invitat guvernul maghiar să o informeze cu privire la măsurile luate pentru a se conforma pe deplin Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020.
- 16 La 26 februarie 2021, guvernul maghiar a răspuns la această scrisoare arătând că zonele de tranzit Röske și Tompa fuseseră închise în urma pronunțării Hotărârii din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367). Ungaria s-ar fi conformat, așadar, Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 în ceea ce privește plasarea în detenție a solicitanților de azil.
- 17 În ceea ce privește accesul la procedura de protecție internațională și îndepărtarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, guvernul maghiar a considerat că se confrunta, cu ocazia executării Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020, cu o „dilemă constituțională” în punerea în aplicare a obligațiilor care revin Ungariei în temeiul dreptului Uniunii. În consecință, la 25 februarie 2021, acest guvern a sesizat Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională, Ungaria) cu o cerere prin care solicita să se stabilească dacă Magyarország Alaptörvénye (Legea fundamentală a Ungariei) putea fi interpretată în sensul că Ungaria poate pune în aplicare o obligație care decurge din dreptul Uniunii care, în lipsa unui efect util al legislației Uniunii, poate determina un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul Ungariei să locuiască acolo pentru o perioadă nedeterminată și, prin urmare, să facă parte, în fapt, din populația sa.
- 18 La 9 iunie 2021, Comisia a adresat Ungariei o scrisoare de punere în întârziere (denumită în continuare „scrisoarea de punere în întârziere”), prin care aprecia că acest stat membru nu a luat măsurile pe care le impune executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 și îl pune în întârziere să își prezinte observațiile în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE în termen de două luni. Scrisoarea de punere în întârziere făcea trimitere la cele patru încălcări identificate în această hotărâre.

- 19 La 9 august 2021, guvernul maghiar a răspuns la scrisoarea de punere în întârziere, declarând că nu era în măsură să se pronunțe cu privire la forța executorie a Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 până la finalizarea procedurii în fața Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională), menționată la punctul 17 din prezenta hotărâre. Acest guvern a solicitat Comisiei să condiționeze continuarea procedurii de executare a Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 de rezultatul acestei proceduri în fața Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională), pentru a „garanta respectarea dialogului constituțional”. Guvernul amintit a declarat de asemenea că, contrar celor susținute de Comisie, care sublinia „supremația nelimitată” a dreptului Uniunii, normele constituționale prevalau asupra acestuia.
- 20 La 7 decembrie 2021, Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională) a pronunțat decizia nr. 32/2021 (XII.20) în care a statuat, în primul rând, că, atât timp cât Uniunea Europeană nu exercita în mod efectiv o competență partajată, Ungaria putea exercita această competență, în al doilea rând, că, dacă insuficiența exercitării de către Uniune a unei competențe partajate era de natură să determine o încălcare a dreptului la identitate al persoanelor care au reședința pe teritoriul Ungariei, statul maghiar era obligat să asigure protecția acestui drept și, în al treilea rând, că protecția dreptului inalienabil al Ungariei de a stabili integritatea teritoriului său, populația sa, forma sa de guvernământ și structura sa statală făcea parte din identitatea sa constituțională.
- 21 Considerând că punerea în conformitate cu Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020 încă nu a fost efectuată, Comisia a introdus prezenta acțiune la 21 februarie 2022.
- 22 Prin decizia președintelui Curții din 1 aprilie 2022, procedura a fost suspendată, la cererea Comisiei, în temeiul articolului 55 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul de procedură al Curții. Prin decizia din 21 septembrie 2022, președintele Curții a dispus reluarea procedurii, în temeiul articolului 55 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, tot la cererea Comisiei.

Cu privire la acțiune

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor

Argumentația părților

- 23 Comisia recunoaște, cu titlu introductiv, că zonele de tranzit Röszke și Tompa au fost închise. În consecință, cererea introductivă nu conține considerații referitoare la cea de a doua încălcare constatată în Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020, privind detenția generalizată a solicitanților de protecție internațională în aceste zone de tranzit.
- 24 De asemenea, în ceea ce privește cea de a patra încălcare constatată în această hotărâre, și anume nerespectarea dreptului solicitanților de protecție internațională de a rămâne pe teritoriul maghiar până la expirarea termenului prevăzut pentru exercitarea dreptului lor la o cale de atac efectivă și, dacă acest drept a fost exercitat în termenul prevăzut, până la soluționarea acestei căi de atac, cererea privește doar o altă situație decât o situație de criză generată de o imigrare masivă. Astfel, la punctele 290 și 291 din Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020, Curtea nu ar fi constatat o încălcare în ceea ce privește o situație de criză generată de o imigrare masivă decât ca urmare a sistemului de detenție generală în zonele de tranzit Röszke și Tompa, sistem care a încetat să existe odată cu închiderea acestora din urmă.

- 25 Cu toate acestea, Comisia consideră că închiderea zonelor de tranzit Röske și Tompa nu este suficientă pentru a asigura executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020. Situația ar fi aceeași în ceea ce privește modificările aduse Legii privind dreptul de azil în luna iunie 2020, în contextul pandemiei de COVID-19, prin a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készütségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Legea nr. LVIII din 2020 privind normele provizorii referitoare la ridicarea stării de urgență și situația de alertă epidemiologică) din 17 iunie 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/144., denumită în continuare „Legea din 2020”). Astfel, aceste modificări ar fi contrare dreptului Uniunii, după cum a arătat respectiva instituție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 22 iunie 2023, Comisia/Ungaria (Declarație de intenție prealabilă unei cereri de azil) (C-823/21, denumită în continuare „Hotărârea Comisia/Ungaria din 2023”, EU:C:2023:504).
- 26 De altfel, guvernul maghiar ar fi recunoscut implicit continuarea săvârșirii încălcărilor constatate în Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020, acest guvern arătând că nu este în măsură să se pronunțe cu privire la forța executorie a respectivei hotărâri înainte de decizia Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională) menționată la punctul 20 din prezenta hotărâre.
- 27 În primul rând, în ceea ce privește accesul efectiv la procedura de protecție internațională, din cuprinsul punctelor 104 și 106 din Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020, precum și din cuprinsul punctului 1 prima liniuță din dispozitivul acesteia ar rezulta că, pentru a se conforma acestei hotărâri, Ungaria trebuie să ia măsurile necesare pentru ca resortisanții țărilor terțe sau apatrizii să își poată exercita efectiv dreptul de a depune o cerere de protecție internațională pe teritoriul său, inclusiv la frontierele sale.
- 28 Mai precis, executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 ar impune modificarea articolului 80/J alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil, în temeiul căruia, într-o situație de criză generată de o imigrare masivă, cererile de protecție internațională pot fi depuse, cu câteva excepții, numai în zonele de tranzit în cauză. Or, Ungaria nici nu ar fi abrogat, nici nu ar fi modificat această dispoziție. Întrucât zonele de tranzit Röske și Tompa au fost închise, ar fi imposibil să se depună astfel de cereri pe teritoriul Ungariei.
- 29 Pe de altă parte, la data expirării termenului stabilit în scrisoarea de punere în întârziere, o situație de criză provocată de o imigrare masivă ar fi continuat să existe pe întreg teritoriul maghiar. Astfel, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet (Decretul guvernamental nr. 41/2016 privind declararea unei situații de criză generate de o imigrare masivă pe întreg teritoriul Ungariei, precum și normele referitoare la declararea, la existența și la încetarea situației de criză) din 9 martie 2016 (*Magyar Közlöny* 2016/33.) ar fi fost prelungită de guvernul maghiar până la 7 martie 2022, în temeiul articolului 1 din a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 509/2021. (IX. 3.) Korm. rendelet [Decretul guvernamental nr. 509/2021 de modificare a Decretului guvernamental nr. 41/2016 (III. 9.) privind declararea unei situații de criză cauzate de o imigrare masivă pe teritoriul Ungariei și normele referitoare la declararea, la existența și la încetarea situației de criză] din 3 septembrie 2021 (*Magyar Közlöny* 2021/162.). Ulterior, regimul juridic al situației de criză generate de o imigrare masivă ar fi fost prelungit cel puțin până la 7 martie 2024.

- 30 În ceea ce privește Legea din 2020, aceasta s-ar limita la introducerea unui regim tranzitoriu distinct ca urmare a pandemiei de COVID-19. În orice caz, această lege nu poate fi considerată o măsură de executare a Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020, întrucât ar fi fost adoptată înainte de pronunțarea acestei hotărâri, în contextul specific al acestei pandemii și cu o aplicare prevăzută, într-o primă etapă, numai până la 31 decembrie 2020, înainte de a fi prelungită până la 31 decembrie 2023.
- 31 Pe de altă parte, Ungaria nu ar afirma că Legea din 2020 urmărește să se conformeze Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020. În consecință, faptul că această lege a făcut obiectul, ca urmare a complexității sistemului de azil maghiar, al unei proceduri în temeiul articolului 258 TFUE în cadrul cauzei în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Ungaria din 2023 nu ar fi adus atingere dreptului la apărare al Ungariei în speță.
- 32 În al doilea rând, în ceea ce privește îndepărtarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală în Ungaria, articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului nu ar fi fost nici abrogat, nici modificat. Prin urmare, reglementarea maghiară ar permite în continuare îndepărtarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul său, cu excepția celor suspectați că au săvârșit o infracțiune, ceea ce ar fi incompatibil cu punctele 253 și 254 din Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020, precum și cu punctul 1 a treia liniuță din dispozitivul acesteia. În această privință, de pe site-ul internet al poliției maghiare ar reieși că Ungaria nu a pus capăt îndepărtării ilegale a resortisanților unor țări terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul său, ceea ce acest stat membru nu ar contesta.
- 33 În al treilea rând, în ceea ce privește dreptul solicitanților de protecție internațională, într-o altă situație decât o situație de criză generată de o imigrare masivă, de a rămâne pe teritoriul maghiar, Comisia arată că Ungaria nu a modificat articolul 5 alineatul (1) litera a) din Legea privind dreptul de azil, care este aplicabil într-o altă situație decât o situație de criză generată de o imigrare masivă.
- 34 Așadar, condițiile prevăzute în dreptul maghiar pentru exercitarea dreptului de a rămâne pe teritoriu, prevăzut la articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32, ar rămâne „vagi”, contrar celor impuse la punctele 288 și 289 din Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020, precum și la punctul 1 a patra liniuță din dispozitivul acesteia. Având în vedere punctele 297-301 din această hotărâre, ar fi necesar să se modifice legislația națională, întrucât încălcarea constatată de Curte nu ar privi o practică contrară dreptului Uniunii, ci transpunerea inadecvată a dreptului Uniunii în ordinea juridică maghiară.
- 35 Ungaria solicită Curții respingerea acțiunii ca inadmisibilă în ceea ce privește accesul la procedura de protecție internațională și ca nefondată în rest.
- 36 Cu titlu introductiv, acest stat membru consideră că „elementele centrale” ale Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 nu mai sunt relevante, întrucât zonele de tranzit Röske și Tompa nu mai sunt utilizate de la 20 mai 2020. În plus, evoluția situației migratorii pe „ruta Balcanilor de Vest” și numărul mare de persoane deplasate din Ucraina ar face ca argumentele Comisiei să fie inoportune și nefondate.
- 37 În ceea ce privește, în primul rând, accesul la procedura de protecție internațională, acțiunea ar fi inadmisibilă.

- 38 Astfel, toate constatările efectuate în Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020 referitoare la zonele de tranzit Röske și Tompa ar fi rămas fără obiect din cauza închiderii acestora din urmă. Nu ar avea sens să se vorbească despre „limitări” ale accesului la procedura de protecție internațională în aceste zone de tranzit, întrucât nu mai este posibil să se depună în aceste zone un „număr limitat” de cereri.
- 39 Reglementarea maghiară ar continua, desigur, să conțină dispoziții referitoare la zonele de tranzit, însă aceste dispoziții nu ar mai fi aplicabile de la 26 mai 2020 ca urmare a intrării în vigoare a Legii din 2020. Această lege ar introduce un regim tranzitoriu care derogă de la Legea privind dreptul de azil, în temeiul căruia accesul la o procedură de protecție internațională pe teritoriul Ungariei este condiționat de inițierea unei proceduri prealabile pe lângă o reprezentanță diplomatică a Ungariei într-o țară terță.
- 40 Or, întrucât compatibilitatea Legii din 2020 cu articolul 6 din Directiva 2013/32 a făcut obiectul cauzei în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Ungaria din 2023, Comisia nu ar fi putut iniția în paralel o altă procedură, întemeiată pe articolul 260 alineatul (2) TFUE, privind aceeași încălcare invocată fără a încălca dreptul la apărare al Ungariei și principiul securității juridice
- 41 În această privință, Ungaria susține că este justificată examinarea de către Curte a respectivei legi în cadrul procedural al articolului 258 TFUE, întrucât aceasta se înscrie într-un context nou, care nu a fost examinat în Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020. Cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Ungaria din 2023 ar fi privit însă și problema dacă mai exista neîndeplinirea obligațiilor prevăzute la articolul 6 din Directiva 2013/32, constatată în Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020. În consecință, în cazul în care Curtea ar constata o neîndeplinire a obligațiilor în prezenta cauză, argumentele invocate de Ungaria în procedura întemeiată pe articolul 258 TFUE în ceea ce privește neîndeplinirea obligațiilor prevăzute la articolul 6 din Directiva 2013/32 nu ar putea avea incidență, ceea ce ar aduce atingere dreptului la apărare al Ungariei în această cauză.
- 42 Pe de altă parte, cererea introductivă nu ar expune conținutul dispozițiilor adoptate în urma pronunțării Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020, ceea ce ar împiedica Curtea să se pronunțe pe fond.
- 43 Cu titlu subsidiar, Ungaria arată că această parte a acțiunii nu este fondată. Pe de o parte, legiuitorul maghiar ar fi adoptat o reglementare care se îndepărtează de articolul 80/J din Legea privind dreptul de azil. Pe de altă parte, Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020 ar menționa expres reglementarea și practica referitoare la zonele de tranzit Röske și Tompa. Or, situația analizată în această parte a Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 nu ar mai exista.
- 44 În al doilea rând, în ceea ce privește îndepărtarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală dincolo de gardul frontierei, menținerea în vigoare a articolului 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului ar fi justificată din cauza presiunii migratorii tot mai mari asupra „rutei de migrație din Balcanii de Vest” și a numărului mare de refugiați din Ucraina începând cu luna februarie 2022. În plus, înainte de a modifica această dispoziție, ar trebui să se aștepte ca decizia Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională) să fie pronunțată într-o cauză pendinte la data închiderii fazei scrise a procedurii și care privește, la inițiativa Fővárosi Törvényszék (Curtea din Budapesta-Capitală, Ungaria), constituționalitatea dispoziției menționate.

- 45 În al treilea rând, în ceea ce privește dreptul solicitanților de protecție internațională, într-o altă situație decât o situație de criză generată de o imigrare masivă, de a rămâne pe teritoriul maghiar, Curtea ar fi statuat, în Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020, că, în cadrul articolului 5 alineatul (1) litera a) din Legea privind dreptul de azil, dreptul de a rămâne pe teritoriul maghiar poate fi supus unor condiții.
- 46 Cu toate acestea, legislația în cauză nu ar fi pus în aplicare posibilitatea, prevăzută cu titlu facultativ, de a supune unor condiții dreptul de a rămâne pe acest teritoriu. Prin urmare, nu ar fi necesar să se legifereze din nou. În practică, autoritățile maghiare nu ar proceda la nicio expulzare atât timp cât decizia autorităților de respingere a cererii de azil nu a rămas definitivă. În această privință, Comisia nu s-ar fi referit la nicio decizie administrativă sau jurisdicțională care să repună în discuție o asemenea constatare.

Aprecierea Curții

– Cu privire la admisibilitatea acțiunii

- 47 Ungaria consideră că acțiunea este inadmisibilă în măsura în care privește accesul la procedura de protecție internațională.
- 48 În primul rând, susținând că închiderea zonelor de tranzit Röske și Tompa a lipsit de obiect constatările efectuate în Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020 referitoare la aceste zone de tranzit și că Legea din 2020 a introdus un regim tranzitoriu care derogă de la Legea privind dreptul de azil, Ungaria arată în esență că a luat măsurile pe care le presupune executarea acestei hotărâri în ceea ce privește accesul la procedura de protecție internațională, argument care nu ține de examinarea admisibilității acțiunii, ci de examinarea temeiniciei acesteia.
- 49 În al doilea rând, argumentația întemeiată pe atingerea care ar fi adusă principiului securității juridice și dreptului la apărare al Ungariei ca urmare a problemelor ridicate în paralel de cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Ungaria din 2023 trebuie înlăturată, din moment ce această cauză a condus la o hotărâre rămasă definitivă, care are astfel autoritate de lucru judecat.
- 50 În al treilea rând, Ungaria reproșează Comisiei că nu a expus în cererea sa introductivă conținutul dispozițiilor Legii din 2020.
- 51 În această privință, reiese dintr-o jurisprudență constantă referitoare la articolul 120 litera (c) din Regulamentul de procedură că orice cerere introductivă trebuie să indice în mod clar și precis obiectul litigiului și să cuprindă o expunere sumară a motivelor invocate pentru a permite părâtului să își pregătească apărarea, iar Curții să își exercite controlul. Rezultă în special că elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază o astfel de acțiune trebuie să reiasă în mod coerent și comprehensibil din însuși textul cererii introductive [Hotărârea din 21 decembrie 2023, Comisia/Danemarca (Durata maximă de parcare), C-167/22, EU:C:2023:1020, punctul 25 și jurisprudența citată].
- 52 În speță, aceste cerințe sunt respectate. Astfel, Comisia a indicat în mod coerent și precis în cererea sa introductivă motivele care au determinat-o să considere că Ungaria nu a adoptat măsurile necesare pentru a asigura executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020. Această instituție a menționat printre altele modificările aduse Legii privind dreptul de azil în luna iunie

2020 în contextul pandemiei de COVID-19, precizând că, în opinia sa, aceste dispoziții nu conduceau la executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 și că, așa cum a susținut în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Ungaria din 2023, ele erau contrare dreptului Uniunii.

- 53 Prin urmare, cererea introductivă permite Ungariei și Curții să înțeleagă cu exactitate poziția Comisiei, condiție necesară pentru ca acest stat membru să își poată valorifica în mod util mijloacele de apărare, iar Curtea să poată verifica dacă statul membru menționat a luat măsurile pe care le presupune executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020.
- 54 Având în vedere cele ce precedă, trebuie să se concluzioneze că acțiunea este admisibilă.

– *Cu privire la fond*

- 55 În temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE, în cazul în care consideră că statul membru în cauză nu a luat măsurile pe care le impune executarea unei hotărâri prin care Curtea a recunoscut că acest stat membru nu și-a îndeplinit una dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, Comisia poate sesiza Curtea, după ce a dat statului membru respectiv posibilitatea de a-și prezenta observațiile, indicând cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu pe care același stat membru trebuie să îl plătească și pe care îl consideră adecvat situației.
- 56 Data de referință pentru a aprecia existența unei neîndepliniri a obligațiilor conform articolului 260 alineatul (2) TFUE este cea la care expiră termenul stabilit în scrisoarea de punere în întârziere emisă în temeiul acestei dispoziții [Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 37 și jurisprudența citată].
- 57 În această privință, trebuie arătat că autoritățile statului membru vizat care participă la exercițiul puterii legislative sunt obligate să modifice dispozițiile naționale care au făcut obiectul unei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor astfel încât acestea să devină conforme cu cerințele dreptului Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 iulie 2023, YP și alții (Ridicarea imunității unui judecător și suspendarea sa din funcție), C-615/20 și C-671/20, EU:C:2023:562, punctul 57, precum și jurisprudența citată].
- 58 Trebuie amintit de asemenea că dispozitivul unei hotărâri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, care descrie neîndeplinirea obligațiilor constatată de Curte, prezintă o importanță deosebită pentru stabilirea măsurilor pe care acest stat membru este obligat să le adopte pentru executarea integrală a acestei hotărâri. Dispozitivul hotărârii menționate trebuie interpretat în lumina motivării aceleiași hotărâri (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 2013, Comisia/Germania, C-95/12, EU:C:2013:676, punctele 37 și 40, precum și jurisprudența citată).
- 59 În speță, în Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020, Curtea a statuat că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile referitoare, în primul rând, la accesul la procedura de protecție internațională, în al doilea rând, la detenția solicitanților de protecție internațională în zonele de tranzit Röske și Tompa, în al treilea rând, la îndepărtarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, precum și, în al patrulea rând, la dreptul solicitanților de protecție internațională de a rămâne pe teritoriul maghiar până la expirarea termenului prevăzut pentru exercitarea dreptului lor la o cale de atac efectivă și, dacă acest drept a fost exercitat în termenul prevăzut, până la soluționarea căii de atac.

- 60 Trebuie observat cu titlu prealabil că cererea introductivă a Comisiei nu privește detenția solicitanților de protecție internațională în zonele de tranzit Röske și Tompa și că, referitor la dreptul solicitanților de protecție internațională de a rămâne pe teritoriul maghiar, această cerere privește doar o altă situație decât o situație de criză generată de o imigrare masivă.
- 61 În primul rând, în ceea ce privește accesul la procedura de protecție internațională, descrierea încălcării în cauză rezultă din textul introductiv și din cuprinsul punctului 1 prima liniuță din dispozitivul Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020.
- 62 Din textul introductiv al punctului 1 din acest dispozitiv rezultă că încălcarea în cauză constă în neîndeplinirea obligațiilor care revin Ungariei în temeiul articolului 6 din Directiva 2013/32.
- 63 Această încălcare a fost constatată ca urmare a situației menționate la prima liniuță a punctului 1 din dispozitivul amintit, și anume cumulul, pe de o parte, al cerinței ca cererile de protecție internațională care provin de la resortisanți ai țărilor terțe sau de la apatrizi care sosesc din Serbia să fie depuse în zonele de tranzit Röske și Tompa cu, pe de altă parte, existența unei practici administrative constante și generalizate care limitează drastic numărul de solicitanți autorizați să intre zilnic în aceste zone de tranzit.
- 64 În această privință, Curtea a statuat printre altele, la punctul 106 din respectiva hotărâre, că articolul 6 din Directiva 2013/32 impune statelor membre să garanteze că persoanele în cauză pot fi în măsură să exercite în mod efectiv dreptul de a depune o cerere de protecție internațională, inclusiv la frontierele lor, din momentul în care își exprimă voința în acest sens, pentru ca această cerere să fie înregistrată și să poată fi introdusă și examinată cu respectarea efectivă a termenelor stabilite de această directivă. Astfel, după cum s-a constatat la punctul 104 din hotărârea menționată, însuși obiectivul directivei amintite, în special cel al articolului 6 alineatul (1) din aceasta, constă în garantarea unui acces efectiv, ușor și rapid la procedura de protecție internațională.
- 65 Prin urmare, în ceea ce privește accesul la procedura de protecție internațională, executarea acestei hotărâri impune ca Ungaria să adopte toate măsurile necesare pentru a garanta un acces efectiv, ușor și rapid la procedura de protecție internațională.
- 66 Or, la data expirării termenului stabilit în scrisoarea de punere în întârziere, și anume 9 august 2021, Ungaria nu se conformase cerinței respective.
- 67 În această privință, contrar celor susținute de Ungaria, închiderea zonelor de tranzit Röske și Tompa nu este suficientă pentru a garanta un acces efectiv, ușor și rapid la procedura de protecție internațională. Astfel, părțile nu contestă că, la data expirării termenului stabilit în scrisoarea de punere în întârziere, regimul aplicabil accesului la procedura de protecție internațională era cel rezultat din Legea din 2020.
- 68 Legat de acest subiect, la punctul 1 din dispozitivul Hotărârii Comisia/Ungaria din 2023, Curtea a constatat că, prin condiționarea posibilității, în privința anumitor resortisanți ai unor țări terțe sau apatrizi care se aflau pe teritoriul Ungariei sau la frontierele acestui stat membru, de a depune o cerere de protecție internațională de depunerea prealabilă a unei declarații de intenție la o ambasadă maghiară situată într-o țară terță și de acordarea unui document de călătorie care să le permită intrarea pe teritoriul maghiar, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 din Directiva 2013/32.

- 69 Din cuprinsul punctelor 8-13 și 37 din respectiva hotărâre reiese că această constatare privește dispozițiile Legii din 2020 referitoare la accesul la procedura de protecție internațională, a căror aplicare nu poate, prin urmare, să fie considerată o executare valabilă a Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020.
- 70 Trebuie precizat că măsurile pe care le presupune executarea unei hotărâri a Curții prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor trebuie în mod necesar să fie compatibile cu dispozițiile dreptului Uniunii a căror încălcare a fost constatată în această hotărâre, și anume, în speță, articolul 6 din Directiva 2013/32, și să permită aplicarea corectă a acestor dispoziții. Or, astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea Comisia/Ungaria din 2023, nu aceasta este situația, în speță, a dispozițiilor Legii din 2020 referitoare la accesul la procedura de protecție internațională.
- 71 În aceste împrejurări, este necesar să se constate că Ungaria nu a luat măsurile necesare pentru executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 în ceea ce privește accesul la procedura de protecție internațională.
- 72 În al doilea rând, referitor la îndepărtarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală în Ungaria, Curtea a constatat, la punctul 1 a treia liniuță din dispozitivul Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020, că, prin permiterea îndepărtării tuturor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul său, cu excepția acelor dintre ei care sunt suspectați că au săvârșit o infracțiune, fără a respecta procedurile și garanțiile prevăzute la articolul 5, la articolul 6 alineatul (1), la articolul 12 alineatul (1) și la articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2008/115, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestor dispoziții.
- 73 Ungaria nu contestă că articolul 5 alineatul (1b) din Legea privind frontierele statului, identificat la punctul 254 din această hotărâre ca fiind dispoziția națională care justifică această constatare, era încă în vigoare la data expirării termenului stabilit prin scrisoarea de punere în întârziere, și anume 9 august 2021. Acest stat membru consideră însă că situația respectivă este justificată din cauza presiunii migratorii asupra „rutei de migrație din Balcanii de Vest” și a numărului de persoane deplasate din Ucraina.
- 74 Or, un stat membru nu poate invoca dificultăți practice, administrative, financiare sau de ordin intern pentru a justifica nerespectarea obligațiilor care rezultă din dreptul Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 iunie 2023, Comisia/Slovia (Dreptul de reziliere fără comision), C-540/21, EU:C:2023:450, punctul 86 și jurisprudența citată].
- 75 În al treilea rând, în ceea ce privește dreptul solicitanților de protecție internațională, într-o altă situație decât o situație de criză generată de o imigrare masivă, de a rămâne pe teritoriul maghiar până la expirarea termenului prevăzut pentru exercitarea dreptului lor la o cale de atac efectivă și, în cazul în care acest drept a fost exercitat în termenul prevăzut, până la soluționarea căii de atac, în Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020, concluzia că Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 reiese din cuprinsul punctului 1 a patra liniuță din dispozitivul acestei hotărâri.
- 76 Această concluzie se întemeiază pe constatarea, efectuată la punctele 289 și 301 din hotărârea menționată, potrivit căreia, atunci când un stat membru decide să stabilească modalitățile de exercitare a dreptului de a rămâne pe teritoriul său, astfel cum este consacrat la articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32, aceste modalități trebuie să fie definite în mod suficient de

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

- 77 Din cuprinsul punctului 297 din aceeași hotărâre reiese că, potrivit Ungariei, condițiile la care face trimitere articolul 5 alineatul (1) din Legea privind dreptul de azil constau în a impune ca persoana interesată să se conformeze statutului de solicitant definit de lege și să respecte, în plus, obligația care este stabilită în privința sa, dacă este cazul, de a avea reședința într-un loc determinat.
- 78 Pe de o parte, astfel cum s-a constatat la punctul 298 din Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020, Ungaria nu identifică o dispoziție din Legea privind dreptul de azil care ar prevedea tocmai că dreptul de a rămâne pe teritoriul unui stat membru este subordonat respectării unei condiții privind reședința.
- 79 Pe de altă parte, după cum s-a constatat la punctul 300 din această hotărâre, condiția care impune respectarea statutului de solicitant de protecție internațională definit de lege și căreia i s-ar supune deopotrivă, potrivit propriilor afirmații ale Ungariei, dreptul de ședere care decurge din articolul 5 alineatul (1) litera a) din Legea privind dreptul de azil se pretează la diverse interpretări și face trimitere la alte condiții, care nu au fost identificate de acest stat membru.
- 80 Astfel, executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 impune, în ceea ce privește încălcarea în cauză, modificări ale reglementării naționale, independent de împrejurarea invocată de Ungaria, potrivit căreia, în practică, autoritățile maghiare nu ar efectua o expulzare atât timp cât decizia autorităților de respingere a cererii de azil nu a rămas definitivă.
- 81 În această privință, trebuie amintit că nu se poate considera că simple practici administrative, care pot, prin însăși natura lor, să fie modificate de administrație în mod arbitrar și care sunt lipsite de o publicitate adecvată, constituie o executare valabilă a obligațiilor care decurg din dreptul Uniunii (Hotărârea din 24 octombrie 2013, Comisia/Spania, C-151/12, EU:C:2013:690, punctul 36 și jurisprudența citată).
- 82 Or, la data expirării termenului stabilit prin scrisoarea de punere în întârziere, și anume 9 august 2021, articolul 5 alineatul (1) litera a) din Legea privind dreptul de azil era încă în vigoare fără să fi fost modificat, ceea ce Ungaria nu contestă.
- 83 Având în vedere tot ceea ce precedă, trebuie să se constate că, prin neadoptarea măsurilor pe care le presupune executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE.

Cu privire la sancțiunile pecuniare

Argumentația părților

- 84 Apreciind că Ungaria nu s-a conformat încă Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020, Comisia solicită Curții obligarea acestui stat membru la plata unei sume forfetare în cuantum de 5 468,45 euro înmulțită cu numărul de zile care s-au scurs între data pronunțării acestei hotărâri și fie data executării de către Ungaria a hotărârii menționate, fie data pronunțării prezentei hotărâri, dacă această din urmă dată este anterioară datei executării Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020, având în vedere că suma forfetară minimă ar trebui să fie în cuantum de 1 044 000 de euro.

- 85 Această instituție solicită de asemenea Curții să oblige Ungaria la plata unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 16 393,16 euro pe zi începând de la data pronunțării prezentei hotărâri și până la data executării de către Ungaria a Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020.
- 86 Făcând trimitere la comunicarea sa SEC(2005) 1658 din 12 decembrie 2005 intitulată „Punerea în aplicare a articolului [260 TFUE]”, astfel cum a fost actualizată în special prin comunicarea sa din 13 aprilie 2021 intitulată „Ajustarea calculului sumei forfetare și al penalităților cu titlu cominatoriu propuse de Comisie în cadrul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, în urma retragerii Regatului Unit” (JO 2021, C 129, p. 1), Comisia propune stabilirea cuantumului sumei forfetare menționate la punctul 84 din prezenta hotărâre prin înmulțirea unei sume forfetare de bază uniforme de 895 de euro cu un coeficient de gravitate. Rezultatul obținut ar fi înmulțit cu un factor „n”, ținând seama în special de capacitatea de plată a statului membru vizat, și cu numărul de zile în care a persistat neîndeplinirea obligațiilor în cauză. În ceea ce privește calculul cuantumului penalității cu titlu cominatoriu zilnice menționate la punctul 85 din prezenta hotărâre, valoarea forfetară de bază ar fi stabilită la un cuantum de 2 683 de euro pe zi și ar trebui înmulțită cu acest coeficient de gravitate, cu un coeficient de durată și cu acest factor „n”.
- 87 În primul rând, în ceea ce privește gravitatea neîndeplinirii obligațiilor în cauză, Comisia propune aplicarea unui coeficient de gravitate 13, pe o scară de la 1 la 20.
- 88 Potrivit acestei instituții, importanța normelor Uniunii care au făcut obiectul încălcărilor în cauză este ridicată. Pe de o parte, articolele 6 și 46 din Directiva 2013/32 ar fi esențiale pentru a asigura efectivitatea drepturilor garantate prin Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954)] și intrată în vigoare la 22 aprilie 1954, astfel cum a fost completată prin Protocolul privind statutul refugiaților, încheiat la New York la 31 ianuarie 1967 și intrat în vigoare la 4 octombrie 1967, precum și prin Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), în special dreptul de azil, respectarea principiului nereturnării și dreptul la o cale de atac efectivă. Pe de altă parte, încălcarea referitoare la îndepărtările ilicite ar afecta mai multe dispoziții fundamentale ale Directivei 2008/115.
- 89 Neexecutarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 ar avea efecte semnificative asupra interesului public și asupra unor interese particulare. Pe de o parte, Comisia arată că a inițiat, din anul 2015, șapte proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în privința Ungariei în materie de azil, dintre care patru au fost trimise în fața Curții. Nerespectarea persistentă a dreptului Uniunii ar risca să creeze un precedent pentru alte state membre și să submineze sistemul european comun de azil, transferând responsabilitatea primirii solicitanților de protecție internațională către alte state membre și consolidând traficul ilegal de persoane. Pe de altă parte, încălcările în cauză ar avea incidență gravă asupra resortisanților țărilor terțe.
- 90 În plus, Comisia identifică circumstanțe agravante. Ungaria nu ar fi cooperat cu această instituție în cursul procedurii precontencioase, întrucât nu ar fi indicat nicio modificare sau abrogare a dispozițiilor considerate contrare dreptului Uniunii. De altfel, încălcările repetate ale dreptului Uniunii în materie de migrație și de azil, nerespectarea vădită a principiului supremației dreptului Uniunii și refuzul explicit de a se conforma unei hotărâri a Curții ar constitui factori agravanți extrem de serioși.

- 91 În al doilea rând, în ceea ce privește durata încălcării, această instituție propune aplicarea unui coeficient de durată 1, pe o scară de la 1 la 3, ținând seama de termenul de 10 luni scurs între data pronunțării Hotărârii Comisia/Ungaria și cea la care această instituție a decis să sesizeze Curtea, și anume 12 noiembrie 2021.
- 92 În al treilea rând, în ceea ce privește factorul „n”, deși ia act de considerentele Hotărârii din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Feronichel) (C-51/20, EU:C:2022:36), din care reiese că produsul intern brut (PIB) al statului membru în cauză constituie factorul predominant, în timp ce luarea în considerare a ponderii instituționale a acestuia nu este, în schimb, indispensabilă, Comisia își întemeiază totuși cererea pe parametrii expuși în comunicările menționate la punctul 86 din prezenta hotărâre. În acest context, instituția menționată propune să se stabilească respectivul factor „n” pentru Ungaria la 0,47.
- 93 Ungaria consideră că Comisia a făcut o apreciere eronată a gravității încălcării în cauză, întrucât nu a ținut seama de închiderea zonelor de tranzit Röszke și Tompa, de noua reglementare maghiară în materie de azil, de presiunea în creștere a migrației ilegale și de consecințele agresiunii ruse împotriva Ucrainei. În special, ca urmare a închiderii acestor zone de tranzit, neîndeplinirea obligațiilor imputată Ungariei ar fi mult mai limitată decât cea în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020, ceea ce ar trebui să constituie o considerație fundamentală în evaluarea gravității încălcării în cauză. În plus, ca urmare a procedurii în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Ungaria din 2023, problema conformității dispozițiilor Legii din 2020 cu articolul 6 din Directiva 2013/32 nu poate fi luată în considerare pentru aprecierea gravității acestei încălcări.
- 94 Pe de altă parte, Ungaria apreciază că nu a încălcat principiul supremației dreptului Uniunii. În această privință, deschiderea procedurii în fața Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională) menționată la punctul 17 din prezenta hotărâre, pentru a asigura respectarea Legii fundamentale a Ungariei, nu ar putea fi considerată o circumstanță agravantă. Guvernul maghiar nu ar fi făcut să depindă executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 de decizia Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională) menționată la punctul 20 din prezenta hotărâre, ci doar ar fi așteptat această decizie. Acest guvern nu ar fi refuzat în mod explicit nici să se conformeze Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020, ci ar fi ținut doar seama, spre deosebire de Comisie, de circumstanțe exterioare.
- 95 În sfârșit, Ungaria, făcând trimitere la punctul 55 din Hotărârea din 30 mai 2013, Comisia/Suedia (C-270/11, EU:C:2013:339), solicită Curții să țină seama, ca circumstanță atenuantă, de faptul că nu ar fi omis niciodată să execute o hotărâre a Curții până în prezent.

Aprecierii Curții

- 96 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că procedura prevăzută la articolul 260 alineatul (2) TFUE are ca obiectiv să determine un stat membru care nu și-a îndeplinit obligațiile să execute o hotărâre în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și, prin urmare, să asigure aplicarea efectivă a dreptului Uniunii și că măsurile prevăzute de această dispoziție, și anume penalitatea cu titlu cominatoriu și suma forfetară, vizează ambele același obiectiv [Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 50 și jurisprudența citată].

97 Este necesar să se amintească de asemenea că revine Curții, în fiecare cauză și în funcție de împrejurările speței cu care este sesizată și de nivelul de persuasiune și de disuasiune pe care îl consideră necesar, competența să adopte sancțiunile pecuniare corespunzătoare, în special pentru a preveni repetarea unor încălcări similare ale dreptului Uniunii [Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 51 și jurisprudența citată].

– *Cu privire la suma forfetară*

98 Potrivit unei jurisprudențe constante, obligarea la plata unei sume forfetare și stabilirea eventualului quantum al acestei sume trebuie, în fiecare cauză, să depindă de ansamblul elementelor pertinente care se raportează atât la caracteristicile neîndeplinirii constatate a obligațiilor, cât și la atitudinea proprie a statului membru vizat de procedura inițiată în temeiul articolului 260 TFUE. În această privință, dispoziția respectivă investește Curtea cu o largă putere de apreciere în scopul de a decide dacă trebuie sau nu trebuie aplicată o astfel de sancțiune și de a stabili, dacă este cazul, quantumul acesteia [Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 78 și jurisprudența citată].

99 În speță, ansamblul elementelor juridice și factuale care au condus la constatarea neîndeplinirii obligațiilor constituie un indiciu în sensul că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare ale dreptului Uniunii este de natură să necesite adoptarea unei măsuri disuasive precum impunerea unei sume forfetare.

100 În aceste împrejurări, revine Curții, în exercitarea puterii sale de apreciere, sarcina de a stabili quantumul respectivei sume forfetare astfel încât ea să fie, pe de o parte, adaptată împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțională cu încălcarea săvârșită [Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 80 și jurisprudența citată].

101 Printre factorii pertinenti în această privință se numără elemente precum gravitatea și durata încălcărilor constatate, precum și capacitatea de plată a statului membru în cauză [a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 81 și jurisprudența citată].

102 În primul rând, în ceea ce privește gravitatea încălcărilor în cauză, o neexecutare prelungită a unei hotărâri a Curții reprezintă în sine o atingere gravă adusă principiului legalității și autorității de lucru judecat într-o Uniune de drept.

103 În această privință, în pofida închiderii zonelor de tranzit Röske și Tompa, Ungaria nu a luat măsurile pe care le presupune executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 în ceea ce privește mai multe elemente esențiale ale respectivei hotărâri, și anume accesul la procedura de protecție internațională, îndepărtarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală și dreptul solicitanților de protecție internațională de a rămâne pe teritoriul maghiar până la expirarea termenului prevăzut pentru exercitarea dreptului lor la o cale de atac efectivă și, dacă acest drept a fost exercitat în termenul prevăzut, până la soluționarea căii de atac.

104 În acest context, trebuie subliniată importanța dispozițiilor care fac obiectul neîndeplinirii obligațiilor constatate la punctul 83 din prezenta hotărâre.

- 105 *Primo*, respectarea articolului 6 din Directiva 2013/32 este necesară pentru a asigura, în conformitate cu dreptul de azil recunoscut la articolul 18 din cartă, efectivitatea celorlalte dispoziții ale acestei directive și, în consecință, a politicii comune în materie de azil, de protecție subsidiară și de protecție temporară în ansamblul său.
- 106 Astfel, încălcarea acestei dispoziții fundamentale împiedică sistematic orice acces la procedura de protecție internațională, făcând imposibilă, în ceea ce privește statul membru în cauză, aplicarea în integralitate a acestei politici, așa cum este stabilită la articolul 78 TFUE.
- 107 Trebuie arătat că eludarea deliberată de către un stat membru a aplicării unei politici comune în ansamblul său constituie o încălcare inedită și deosebit de gravă a dreptului Uniunii, care reprezintă o amenințare importantă pentru unitatea acestui drept și pentru principiul egalității statelor membre, amintit la articolul 4 alineatul (2) TUE.
- 108 În ceea ce privește cazul particular al politicii comune în materie de azil, de protecție subsidiară și de protecție temporară, o asemenea încălcare aduce o atingere deosebit de gravă atât interesului public, cât și intereselor resortisanților țărilor terțe și ale apatrizilor care doresc să solicite protecție internațională. În special, evitarea sistematică a depunerii cererilor de protecție internațională privează de esența efectelor sale, în ceea ce privește statul membru în cauză, Convenția privind statutul refugiaților, astfel cum a fost completată prin Protocolul privind statutul refugiaților, la care toate statele membre sunt părți și care constituie elementul-cheie al sistemului juridic internațional de protecție a refugiaților [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 ianuarie 2024, Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Femei victime ale violenței domestice), C-621/21, EU:C:2024:47, punctul 36 și jurisprudența citată]. În plus, imposibilitatea resortisanților țărilor terțe sau a apatrizilor de a depune o cerere de protecție internațională la frontiera maghiară privează aceste persoane de beneficiul efectiv al dreptului lor, astfel cum este garantat la articolul 18 din cartă, de a solicita azil în Ungaria (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Ungaria din 2023, punctul 52).
- 109 *Secundo*, respectarea articolului 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32 este, la rândul său, indispensabilă pentru a asigura, în ceea ce îi privește pe solicitanții de protecție internațională, efectivitatea principiului protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii, care constituie un principiu general al dreptului Uniunii care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, consacrat la articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, și afirmat în prezent la articolul 47 din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2023, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, C-216/21, EU:C:2023:628, punctul 59).
- 110 *Tertio*, articolele 5, 6, 12 și 13 din Directiva 2008/115 stabilesc garanții fundamentale, în special în raport cu dreptul la protecție în caz de strămutare și de expulzare, consacrat la articolul 19 din cartă, pentru aplicarea acestei directive.
- 111 Or, prin faptul că permite, fără respectarea acestor garanții, îndepărtarea tuturor resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul său, cu excepția acelor dintre ei care sunt suspecți că au săvârșit o infracțiune, un stat membru încalcă esențialul cerințelor privind procedurile aplicabile returnării resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, chestiune care constituie, în temeiul articolului 79 alineatul (2) litera (c) TFUE, o componentă primordială a politicii comune de imigrare.

- 112 Pe de altă parte, faptul că o cauză privește neexecutarea unei hotărâri care are ca obiect o practică de natură generală și persistentă tinde să accentueze gravitatea neîndeplinirii obligațiilor în cauză (Hotărârea din 2 decembrie 2014, Comisia/Italia, C-196/13, EU:C:2014:2407, punctul 100).
- 113 Or, trebuie arătat că, prin faptul că a omis să ia măsurile pe care le presupune executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020, Ungaria se sustrage, în mod sistematic și deliberat, de la aplicarea politicii comune în materie de azil, de protecție subsidiară și de protecție temporară, precum și de la normele referitoare, în cadrul politicii comune de imigrare, la returnarea persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, ceea ce constituie o încălcare a dreptului Uniunii de o gravitate excepțională.
- 114 Este necesar să se adauge că comportamentul Ungariei are ca efect în special să transfere celorlalte state membre răspunderea care îi revine, inclusiv pe plan financiar, de a asigura primirea solicitanților de protecție internațională în Uniune, de a examina cererile în conformitate cu procedurile de acordare și de retragere a acestei protecții, precum și de a asigura modalități de returnare a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală în conformitate cu dreptul Uniunii.
- 115 Un atare comportament aduce o atingere extrem de gravă principiului solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre, inclusiv pe plan financiar, care guvernează, conform articolului 80 TFUE, politica comună în materie de azil, de protecție subsidiară și de protecție temporară, precum și politica comună în domeniul imigrării [a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 aprilie 2020, Comisia/Polonia, Ungaria și Republica Cehă (Mecanism de transfer temporar al solicitanților de protecție internațională), C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257, punctul 80, precum și jurisprudența citată].
- 116 În această privință, trebuie amintit că principiul solidarității constituie unul dintre principiile fundamentale ale dreptului Uniunii și face parte din valorile, comune statelor membre, pe care se întemeiază Uniunea, în temeiul articolului 2 TUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul, C-156/21, EU:C:2022:97, punctul 129, precum și jurisprudența citată).
- 117 Faptul că un stat membru rupe în mod unilateral echilibrul dintre avantajele și sarcinile care decurg din apartenența sa la Uniune repune în discuție respectarea principiului egalității statelor membre în fața dreptului Uniunii. Această neîndeplinire a obligațiilor de solidaritate acceptate de statele membre ca urmare a aderării lor la Uniune afectează înseși bazele esențiale ale ordinii juridice a Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 februarie 1979, Comisia/Regatul Unit, 128/78, EU:C:1979:32, punctul 12).
- 118 Rezultă din tot ceea ce precedă că neexecutarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 afectează în mod extrem de grav atât interesul public, cât și interese private, în special pe cele ale resortisanților țărilor terțe și ale apatrizilor care doresc să solicite protecție internațională.
- 119 Este necesar, desigur, să se ia în considerare faptul că Ungaria nu a făcut anterior obiectul niciunei proceduri inițiate în temeiul articolului 260 TFUE [a se vedea prin analogie Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 63 și jurisprudența citată].

- 120 Cu toate acestea, dincolo de gravitatea excepțională a neîndeplinirii obligațiilor în cauză, trebuie de asemenea să se ia în considerare, ca circumstanță agravantă, repetarea comportamentului ilicit al acestui stat membru [a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Feronichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punctul 103], care a condus la diverse alte condamnări în domeniul protecției internaționale [Hotărârea din 2 aprilie 2020, Comisia/Polonia, Ungaria și Republica Cehă (Mecanism de transfer temporar al solicitanților de protecție internațională), C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2020:257, și Hotărârea din 16 noiembrie 2021, Comisia/Ungaria (Incriminarea sprijinului acordat solicitanților de azil), C-821/19, EU:C:2021:930, precum și Hotărârea Comisia/Ungaria din 2023].
- 121 Pe de altă parte, trebuie luat în considerare faptul că guvernul maghiar a arătat că era justificat să aștepte, înainte de executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020, finalizarea procedurii, menționată la punctul 17 din prezenta hotărâre, pe care o inițiasse în fața Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională) și decizia acesteia din urmă menționată la punctul 44 din prezenta hotărâre.
- 122 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, invocarea de către un stat membru a unor dispoziții de drept național, fie ele și de natură constituțională, nu poate aduce atingere unității și eficacității dreptului Uniunii. Respectarea obligațiilor care decurg din acest principiu este necesară printre altele pentru a asigura respectarea egalității statelor membre în raport cu tratatele și constituie o expresie a principiului cooperării loiale enunțat la articolul 4 alineatul (3) TUE [Hotărârea din 5 iunie 2023, Comisia/Polonia (Independența și viața privată a judecătorilor), C-204/21, EU:C:2023:442, punctul 77 și jurisprudența citată].
- 123 În plus, în urma Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020, Ungaria, în loc să asigure executarea deplină a acestei hotărâri, a prelungit aplicabilitatea *ratione temporis* a dispozițiilor Legii din 2020, care erau și ele incompatibile cu articolul 6 din Directiva 2013/32, astfel cum s-a statuat în Hotărârea Comisia/Ungaria din 2023.
- 124 În aceste condiții, comportamentul Ungariei demonstrează că acest stat membru nu a acționat în conformitate cu obligația sa de cooperare loială pentru a pune capăt neîndeplinirii obligațiilor constatate de Curte în Hotărârea Comisia/Ungaria din 2020, ceea ce constituie o circumstanță agravantă suplimentară [a se vedea prin analogie Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Comisia/Irlanda (Parcul eolian de la Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punctul 120].
- 125 În sfârșit, este necesar să se precizeze că mișcările migratorii din ultimii ani, în special cele care au urmat agresiunii ruse împotriva Ucrainei, nu pot fi considerate, în speță, ca fiind o circumstanță atenuantă, din moment ce Ungaria nu a demonstrat, în observațiile sale scrise sau în ședință, modul în care a fost împiedicată, din cauza acestor mișcări migratorii, să adopte măsurile pe care le presupune executarea Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020.
- 126 În al doilea rând, în ceea ce privește durata încălcărilor în cauză, trebuie amintit că aceasta trebuie evaluată luând în considerare momentul în care Curtea apreciază faptele [Hotărârea din 20 ianuarie 2022, Comisia/Grecia (Recuperarea unor ajutoare de stat – Feronichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punctul 105 și jurisprudența citată].

- 127 Pentru a determina dacă neîndeplinirea obligațiilor care este imputată pârâtei a continuat până la examinarea faptelor din speță de către Curte, trebuie să se aprecieze măsurile care, potrivit acestei părți, au fost adoptate ulterior termenului stabilit în scrisoarea de punere în întârziere [Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 53 și jurisprudența citată].
- 128 Or, Ungaria nu a indicat nicio măsură, adoptată între data expirării acestui termen și încheierea fazei scrise a procedurii, susceptibilă să repună în discuție constatarea efectuată la punctul 83 din prezenta hotărâre. Ea arătat în ședință că nu a avut loc nicio modificare în reglementarea națională relevantă de la finalizarea fazei scrise a procedurii.
- 129 Prin urmare, s-a stabilit că neîndeplinirea obligațiilor continuă de mai mult de trei ani după data pronunțării Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020, ceea ce constituie o durată considerabilă.
- 130 Astfel, deși articolul 260 alineatul (1) TFUE nu precizează termenul în care trebuie executată o hotărâre, interesul aplicării imediate și uniforme a dreptului Uniunii impune, potrivit unei jurisprudențe constante, ca această executare să fie începută imediat și să se realizeze în cel mai scurt termen posibil [Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 67 și jurisprudența citată].
- 131 În al treilea rând, în ceea ce privește capacitatea de plată a statului membru în cauză, este necesar să se ia în considerare PIB-ul acestuia ca factor predominant, fără a se ține seama de ponderea sa instituțională. În această privință, ar trebui să se țină seama de asemenea de evoluția recentă a PIB-ului acestui stat membru, astfel cum se prezintă la data examinării faptelor de către Curte [Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 69 și jurisprudența citată].
- 132 Având în vedere considerațiile care precedă și în special gravitatea excepțională a încălcărilor în cauză și lipsa de cooperare loială a Ungariei pentru a le pune capăt, Curtea consideră adecvată aplicarea unei sume forfetare al cărei quantum trebuie stabilit la 200 000 000 de euro.
- 133 În consecință, Ungaria trebuie să fie obligată la plata către Comisie a unei sume forfetare în quantum de 200 000 000 de euro.

– *Cu privire la penalitatea cu titlu cominatoriu*

- 134 Potrivit unei jurisprudențe constante, Curtea este competentă, în exercitarea puterii sale de apreciere care îi este conferită în domeniul avut în vedere, să impună, cumulativ, o penalitate cu titlu cominatoriu și o sumă forfetară [Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 77 și jurisprudența citată].
- 135 Impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu nu se justifică, în principiu, decât în măsura în care neîndeplinirea unor obligații care rezultă din neexecutarea unei hotărâri anterioare continuă până la examinarea faptelor de către Curte [Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 52 și jurisprudența citată].
- 136 În speță, astfel cum s-a stabilit la punctul 129 din prezenta hotărâre, neîndeplinirea obligațiilor imputată Ungariei continuă până la examinarea de către Curte a situației de fapt din speță.

- 137 În aceste condiții, obligarea Ungariei la plata unei penalități cu titlu cominatoriu constituie un mijloc financiar adecvat pentru a determina acest stat membru să ia măsurile necesare pentru a pune capăt neîndeplinirii obligațiilor constatate și pentru a asigura executarea integrală a Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020 [a se vedea prin analogie Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 55 și jurisprudența citată].
- 138 În această privință, conform unei jurisprudențe constante, această penalitate cu titlu cominatoriu trebuie stabilită în funcție de gradul de persuasiune necesar pentru ca statul membru în cauză să își modifice comportamentul și să pună capăt comportamentului incriminat [a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 56 și jurisprudența citată].
- 139 Revine Curții, în exercitarea puterii sale de apreciere în materie, sarcina de a stabili penalitatea cu titlu cominatoriu menționată astfel încât să fie, pe de o parte, adaptată împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțională cu neîndeplinirea obligațiilor constatată, precum și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză [Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 57 și jurisprudența citată].
- 140 Propunerile Comisiei privind cuantumul aceleiași penalități cu titlu cominatoriu nu pot fi obligatorii pentru Curte și nu constituie decât o bază de referință utilă. Curtea trebuie să rămână liberă să stabilească penalitatea cu titlu cominatoriu aplicată în cuantumul și sub forma pe care le consideră adecvate pentru a determina statul membru în cauză să pună capăt neexecutării obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii [Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 58 și jurisprudența citată].
- 141 În scopul stabilirii cuantumului unei penalități cu titlu cominatoriu, criteriile de bază care trebuie luate în considerare pentru a asigura natura coercitivă a acesteia, în vederea unei aplicări uniforme și efective a dreptului Uniunii, sunt, în principiu, gravitatea încălcărilor, durata lor și capacitatea de plată a statului membru în cauză. Pentru aplicarea acestor criterii trebuie să se țină seama în special de consecințele neexecutării asupra intereselor private și publice, precum și de urgența ca statul membru respectiv să se conformeze obligațiilor sale [a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 decembrie 2023, Comisia/România (Închiderea unor depozite de deșeuri), C-109/22, EU:C:2023:991, punctul 59 și jurisprudența citată].
- 142 În speță, având în vedere ansamblul elementelor juridice și factuale care au condus la constatarea neîndeplinirii obligațiilor, precum și considerațiile care figurează la punctele 102-131 din prezenta hotărâre, Curtea consideră adecvată impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 900 000 de euro pe zi în ceea ce privește articolul 6 și articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32, precum și impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 100 000 de euro pe zi în ceea ce privește articolele 5, 6, 12 și 13 din Directiva 2008/115.
- 143 Prin urmare, Ungaria trebuie să fie obligată la plata către Comisie a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 900 000 de euro pe zi de întârziere în punerea în aplicare a măsurilor necesare pentru a se conforma Hotărârii Comisia/Ungaria din 2020, începând de la data pronunțării prezentei hotărâri și până la executarea completă a primei hotărâri în măsura în care privește articolul 6 și articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32. Ungaria trebuie de asemenea să fie obligată la plata către Comisie a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 100 000 de euro pe zi de întârziere în punerea în aplicare a măsurilor necesare pentru a se conforma Hotărârii

Comisia/Ungaria din 2020, începând de la data pronunțării prezentei hotărâri și până la executarea completă a primei hotărâri în măsura în care privește articolele 5, 6, 12 și 13 din Directiva 2008/115.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 144 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Ungaria a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară și hotărăște:

- 1) Prin neluarea tuturor măsurilor pe care le presupune executarea Hotărârii din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029), Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 260 alineatul (1) TFUE.
- 2) Obligă Ungaria la plata către Comisia Europeană a unei sume forfetare în cuantum de 200 000 000 de euro.
- 3) Obligă Ungaria la plata către Comisia Europeană a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 900 000 de euro pe zi începând de la data pronunțării prezentei hotărâri până la data executării Hotărârii din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029), în măsura în care privește articolul 6 și articolul 46 alineatul (5) din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale.
- 4) Obligă Ungaria la plata către Comisia Europeană a unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 100 000 de euro pe zi începând de la data pronunțării prezentei hotărâri până la data executării Hotărârii din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029), în măsura în care privește articolele 5, 6, 12 și 13 din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală.
- 5) Obligă Ungaria la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături