Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

26 iulie 2017*

„Trimitere preliminară – Regulamentul (UE) nr. 604/2013 – 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 – Sosirea unui număr excepțional de ridicat de resortisanți ai unor țări terțe dorind să obțină o protecție internațională – Organizarea trecerii frontierei de către autoritățile unui stat membru în vederea tranzitării către un alt stat membru – Intrare autorizată prin derogare pentru motive umanitare – Articolul 2 litera (m) – Noțiunea «viză» – Articolul 12 – Eliberarea unei vize – Articolul 13 – Trecere ilegală a unei frontiere externe”

În cauza C-646/16,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria), prin decizia din 14 decembrie 2016, primită de Curte la 15 decembrie 2016, în procedura inițiată de

Khadija Jafari,

Zainab Jafari

cu participarea:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul A. Tizzano, vicepreședinte, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii L. Bay Larsen (raportor) și J. L. da Cruz Vilaça și doamnele M. Berger și A. Prechal, președinți de cameră, domnii A. Rosas și A. Arabadjiev, doamna C. Toader și domnii M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund și S. Rodin, judecători,

avocat general: E. Sharpston,

grefier: M. Aleksejev, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 28 martie 2017,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru doamnele Jafari, de R. Frühwirth, Rechtsanwalt;

— pentru guvernul austriac, de G. Hesse, în calitate de agent;

* Limba de procedură: germana.

— pentru guvernul elen, de T. Papadopoulou, în calitate de agent;

— pentru guvernul francez, de D. Colas, de E. Armoët și de E. de Moustier, în calitate de agenți;

— pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de L. Cordì și de L. D'Ascia, avvocati dello Stato;

— pentru guvernul maghiar, de M. Tátrai și de M. Z. Fehér, în calitate de agenți;

— pentru guvernul Regatului Unit, de C. Crane, în calitate de agent, asistată de C. Banner, barrister;

— pentru guvernul elvețian, de E. Bichet, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de M. Condou-Durande precum și de G. Wils și de M. Žebre, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 8 iunie 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 2, 12 și 13 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"), precum și a articolului 5 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), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 (JO 2013, L 182, p. 1) (denumit în continuare „Codul frontierelor Schengen").

2 Această cerere a fost prezentată în cadrul examinării acțiunilor formulate de doamnele Khadija Jafari și Zainab Jafari, resortisante afgane, împotriva deciziilor adoptate de către Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Oficiul Federal pentru Dreptul Străinilor și Dreptul de Azil, Austria) (denumit în continuare„oficiul") prin care cererile lor de protecție internațională au fost declarate inadmisibile, dispunându-se îndepărtarea lor și constatându-se că trimiterea lor spre Croația este licită.

Cadrul juridic

Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen

3 Articolul 18 alineatul (1) din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnată la Schengen la

19 iunie 1990 (JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul nr. 610/2013 (denumită în continuare „Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen”), prevede:

„Vizele de ședere care depășesc 90 de zile (denumite în continuare «vize de lungă ședere») sunt vize naționale eliberate de unul dintre statele membre în conformitate cu legislația sa internă sau cu dreptul Uniunii. Aceste vize se eliberează după modelul uniform pentru vize, astfel cum este instituit [prin Regulamentul (CE) nr. 1683/95 al Consiliului din 29 mai 1995 de instituire a unui model uniform de viză (JO 1995, L 164, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 9)], cu specificarea în antet a tipului de viză, prin litera «D». […]”

Directiva 2001/55/CE

4 Articolul 18 din 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) prevede:

„Se aplică criteriile și mecanismele pentru determinarea statului membru responsabil pentru examinarea unei cereri de azil. În special, statul membru responsabil pentru examinarea unei cereri de azil depuse de o persoană care beneficiază de protecție temporară, în temeiul prezentei directive, este statul membru care a acceptat transferul acesteia pe teritoriul său.”

Codul frontierelor Schengen

5 Codul frontierelor Schengen a fost abrogat și înlocuit prin Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1). Codul frontierelor Schengen era, prin urmare, aplicabil la data faptelor din cauza principală.

6 Considerentele (6), (27) și (28) ale Codului frontierelor Schengen aveau următorul cuprins:

„(6) Controlul la frontiere există nu numai în interesul statului membru la ale cărui frontiere externe se aplică, ci și în interesul tuturor statelor membre care au eliminat controlul la frontierele lor interne. Controlul la frontiere ar trebui să contribuie la combaterea imigrației ilegale și a traficului de persoane, precum și la prevenirea oricărei amenințări la adresa siguranței interne, a ordinii publice, a sănătății publice și a relațiilor internaționale ale statelor membre.

[…]

(27) Prezentul regulament reprezintă o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Regatul Unit nu participă […]. Prin urmare, Regatul Unit nu participă la adoptarea prezentului regulament și nu are nicio obligație în temeiul acestuia și nici nu face obiectul aplicării sale.

(28) Prezentul regulament reprezintă o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Irlanda nu participă […]. Prin urmare, Irlanda nu participă la adoptarea prezentului regulament și nu are nicio obligație în temeiul acestuia și nici nu face obiectul aplicării sale.”

7 Articolul 4 din acest cod, intitulat „Trecerea frontierelor externe”, prevedea:

„(1) Frontierele externe nu pot fi trecute decât pe la punctele de trecere a frontierei și în timpul programului de funcționare stabilit. Programul de funcționare este indicat clar la punctele de trecere a frontierei care nu sunt deschise 24 ore pe zi.

[…]

(3) Fără a aduce atingere […] obligațiilor lor în materie de protecție internațională, statele membre instituie sancțiuni în conformitate cu legislația lor internă în caz de trecere neautorizată a frontierelor externe prin alte locuri decât pe la punctele de trecere a frontierei sau în afara programului de funcționare stabilit. […]”

8 Sub titlul „Condiții de intrare pentru resortisanții țărilor terțe”, articolul 5 din codul menționat prevedea:

„(1) Pentru șederile preconizate pe teritoriul statelor membre pentru o perioadă de maximum 90 de zile în orice perioadă de 180 de zile, ceea ce implică luarea în considerare a ultimei perioade de 180 de zile precedente fiecărei zile de ședere, condițiile de intrare pentru resortisanții țărilor terțe sunt următoarele:

(a) să fie în posesia unui document de călătorie valabil care să permită titularului să treacă frontiera […]

[…]

(b) să fie în posesia unei vize valabile, în cazul în care aceasta este cerută […],cu excepția cazului când respectivii resortisanți sunt titulari ai unui permis de ședere valabil sau ai unei vize de lungă ședere valabile;

(c) să justifice obiectul și condițiile șederii și să dispună de mijloace de subzistență suficiente, atât pentru durata șederii, cât și pentru întoarcerea în țara de origine sau pentru tranzitul către o țară terță în care admisia este garantată sau să fie în măsură să dobândească legal respectivele mijloace;

(d) să nu fie o persoană pentru care s-a dat o alarmă [în cadrul Sistemul de informații Schengen (SIS)] în scopul refuzului intrării;

(e) să nu fie considerat o amenințare pentru ordinea publică, siguranța internă, sănătatea publică sau relațiile internaționale ale unuia din statele membre și, în special, să nu fie semnalat ca inadmisibil în bazele de date ale statelor membre pentru motivele enumerate anterior.

[…]

(4) Prin derogare de la alineatul (1):

(a) resortisanții țărilor terțe care nu îndeplinesc toate condițiile menționate la alineatul (1), dar care sunt titulari ai unui permis de ședere sau ai unei vize de lungă ședere sunt autorizați să intre în scopul tranzitului pe teritoriul altor state membre pentru a putea ajunge pe teritoriul statului membru care le-a eliberat permisul de ședere sau viza de lungă ședere, cu excepția cazului în care respectivii resortisanți se află pe lista națională de alerte a statului membru ale cărui frontiere externe doresc să le traverseze și alerta respectivă este însoțită de instrucțiuni cu privire la refuzul intrării sau tranzitului;

(b) resortisanții țărilor terțe care îndeplinesc condițiile menționate la alineatul (1), cu excepția celor menționate la litera (b), și care se prezintă la frontieră pot fi autorizați să intre pe teritoriul statelor membre dacă la frontieră este eliberată o viză […]

[…]

(c) resortisanții țărilor terțe care nu îndeplinesc una sau mai multe dintre condițiile menționate la alineatul (1) pot fi autorizați de un stat membru să intre pe teritoriul său din motive umanitare, de interes național sau în temeiul unor obligații internaționale. În cazul în care resortisantul țării terțe în cauză este semnalat ca inadmisibil, astfel cum se menționează la alineatul (1) litera (d), statul membru care autorizează intrarea acestuia pe teritoriul său informează celelalte state membre în acest sens."

9 Articolul 10 alineatul (1) din același cod preciza că se ștampilează sistematic toate documentele de călătorie ale resortisanților țărilor terțe, la intrare și la ieșire.

10 Articolul 12 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen preciza:

„[…] O persoană care a trecut ilegal frontiera și care nu are drept de ședere pe teritoriul statului membru respectiv este reținută și i se aplică procedurile care respectă 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)]."

Directiva 2008/115

11 Articolul 2 alineatul (2) din Directiva 2008/115 (denumită în continuare „Directiva returnare") enunță:

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

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

[…]"

12 Articolul 3 din această directivă, intitulat „Definiții", are următorul cuprins:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

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

[…]"

Regulamentul (CE) nr. 810/2009

13 Considerentele (36) și (37) ale Regulamentului (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (Codul de vize) (JO 2009, L 243, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 610/2013 (denumit în continuare „Codul de vize"), sunt astfel redactate:

„(36) Prezentul regulament reprezintă o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Regatul Unit nu participă […] În consecință, Regatul Unit nu participă la adoptarea prezentului regulament, care nu este obligatoriu pentru acesta și nu i se aplică.

(37) Prezentul regulament reprezintă o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Irlanda nu participă […] În consecință, Irlanda nu participă la adoptarea prezentului regulament, care nu este obligatoriu pentru aceasta și nu i se aplică."

14 Articolul 1 alineatul (1) din Codul de vize prevede:

„Prezentul regulament stabilește procedurile și condițiile de eliberare a vizelor de tranzit sau de ședere pe teritoriul statelor membre pentru o perioadă care să nu depășească 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile."

15 Articolul 25 alineatul (1) din acest cod prevede:

„Vizele cu valabilitate teritorială limitată se eliberează în mod excepțional, în următoarele cazuri:

(a) atunci când statul membru vizat consideră că este necesar, din motive de ordin umanitar, de interes național sau datorită anumitor obligații internaționale,
   (i) să acorde o derogare de la principiul obligativității îndeplinirii condițiilor de intrare specificate la articolul 5 alineatul (1) literele (a), (c), (d) și (e) din Codul Frontierelor Schengen;

[…]"

16 Articolele 27-29 din Codul de vize definesc regulile referitoare la modul de completare a autocolantului de viză, la anularea unui autocolant de viză completat și la aplicarea autocolantului de viză.

17 Articolul 35 din același cod, intitulat „Vizele solicitate la frontiera externă", enunță la alineatul (4):

„În cazul în care condițiile prevăzute la articolul 5 alineatul (1) literele (a), (c), (d) și (e) din Codul frontierelor Schengen nu sunt îndeplinite, autoritățile responsabile de eliberarea vizei la frontieră pot elibera o viză cu valabilitate limitată exclusiv la teritoriul statului membru emitent, în conformitate cu articolul 25 alineatul (1) litera (a) din prezentul regulament."

Regulamentul Dublin III

18 Considerentele (25) și (41) ale Regulamentului Dublin III sunt astfel redactate:

„(25) Crearea progresivă a unui spațiu fără frontiere interne în care libera circulație a persoanelor este garantată în conformitate cu TFUE și stabilirea politicilor Uniunii privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe, inclusiv eforturile comune către gestionarea frontierelor externe, face necesară stabilirea unui echilibru între criteriile responsabilității în spiritul solidarității.

[…]

(41) În conformitate cu articolul 3 și cu articolul 4a alineatul (1) din Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la TUE și la TFUE, aceste state membre și-au notificat intenția de a lua parte la adoptarea și la aplicarea prezentului regulament."

19 Articolul 1 din acest regulament prevede:

„Prezentul regulament stabilește criteriile și mecanismele 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 (denumit în continuare «statul membru responsabil»)."

20 Articolul 2 din regulamentul menționat prevede:

„În sensul prezentului regulament:

[…]

(m) «viză» înseamnă autorizația sau decizia statului membru necesară în vederea tranzitului sau a intrării pentru o ședere intenționată în acel stat membru sau în mai multe state membre. Tipul vizei este determinat în conformitate cu următoarele definiții:

— «viză de ședere de lungă durată» înseamnă o autorizație sau o decizie eliberată de unul dintre statele membre în conformitate cu legislația sa națională sau cu legislația Uniunii necesară în vederea intrării pentru o ședere intenționată în acel stat membru pentru o perioadă care depășește trei luni;

— «viză de ședere de scurtă durată» înseamnă o autorizație sau o decizie a unui stat membru în vederea tranzitării sau a unei șederi intenționate pe teritoriul unuia, mai multora sau al tuturor statelor membre pentru o perioadă de cel mult trei luni în oricare perioadă de șase luni care începe la data primei intrări pe teritoriul statelor membre;

— «viză de tranzit aeroportuar» înseamnă o viză valabilă pentru tranzitarea zonelor de tranzit internațional ale unuia sau mai multor aeroporturi ale statelor membre;

[…]"

21 Articolul 3 alineatele (1) și (2) din același regulament prevede:

„(1) Statele membre examinează orice cerere de protecție internațională prezentată de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid pe teritoriul oricăruia dintre ele, inclusiv la frontieră sau în zonele de tranzit. Cererea este examinată de un singur stat membru și anume acela pe care criteriile stabilite de capitolul III îl desemnează responsabil.

(2) Atunci când niciun stat membru responsabil nu poate fi desemnat pe baza criteriilor menționate în prezentul regulament, primul stat membru în care a fost prezentată cererea de protecție internațională este responsabil de examinarea acesteia.

Atunci când este imposibilă transferarea solicitantului către statul membru desemnat inițial drept responsabil, pentru că există temeiuri substanțiale de a crede că în acel stat membru există deficiențe sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților care duc la un risc de tratament inuman sau degradant în sensul articolului 4 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii

Europene, statul membru care îndeplinește procedura de determinare a statului membru responsabil continuă examinarea criteriilor stabilite la capitolul III, pentru a determina dacă alt stat membru poate fi desemnat drept responsabil.

[…]”

22 Articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III are următorul cuprins:

„Criteriile pentru determinarea statului membru responsabil sunt aplicate în ordinea în care acestea sunt prezentate în acest capitol.”

23 Articolul 12 din acest regulament, intitulat „Eliberarea permiselor de ședere sau a vizelor”, precizează la alineatele (2)-(5):

„(2) În cazul în care solicitantul deține o viză valabilă, statul membru care a eliberat viza este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională, cu excepția cazului în care viza a fost eliberată în numele altui stat membru în temeiul unei înțelegeri de reprezentare, astfel cum este prevăzută la articolul 8 din [Codul de vize]. În acest caz, statul membru reprezentat este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională.

(3) În cazul în care solicitantul este titularul unuia sau a mai multor permise de ședere sau vize valabile eliberate de diferite state membre, responsabilitatea examinării cererii de protecție internațională este asumată de statele membre în următoarea ordine:

[…]

(b) statul membru care a eliberat viza cu cea mai îndepărtată dată de expirare atunci când vizele sunt de același tip;

(c) atunci când vizele sunt de tip diferit, statul membru care a eliberat viza cu cea mai lungă perioadă de valabilitate sau, atunci când perioadele de valabilitate sunt identice, statul membru care a eliberat viza cu data de expirare cea mai îndepărtată.

(4) Atunci când solicitantul este titularul numai […] al uneia sau mai multor vize care au expirat cu mai puțin de șase luni înainte și care i-au permis acestuia să intre pe teritoriul statului membru, alineatele (1), (2) și (3) se aplică atât timp cât solicitantul nu a părăsit teritoriile statelor membre.

Atunci când solicitantul este titularul […] uneia sau mai multor vize care au expirat de mai mult de șase luni și care i-au permis acestuia să intre pe teritoriul unui stat membru și când acesta nu a părăsit teritoriile statelor membre, statul membru în care este depusă cererea de protecție internațională este responsabil.

(5) Faptul că permisul de ședere sau viza a fost eliberată pe baza unei identități false sau uzurpate sau prin prezentarea unor documente falsificate, contrafăcute sau care nu sunt valabile nu împiedică atribuirea responsabilității statului membru care a eliberat permisul de ședere sau viza. Cu toate acestea, respectivul stat membru nu este responsabil dacă poate stabili că s-a comis o fraudă după ce permisul sau viza au fost eliberate.”

24 Sub titlul „Intrarea și/sau șederea”, articolul 13 din Regulamentul Dublin III prevede la alineatul (1):

„Atunci când se stabilește, pe baza probelor sau a dovezilor circumstanțiale astfel cum sunt descrise în cele două liste menționate la articolul 22 alineatul (3) din prezentul regulament, inclusiv datele la care face referire Regulamentul (UE) nr. 603/2013 [al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind instituirea sistemului «Eurodac» pentru compararea amprentelor digitale în scopul

aplicării eficiente a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 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 și privind cererile autorităților de aplicare a legii din statele membre și a Europol de comparare a datelor Eurodac în scopul asigurării respectării aplicării legii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011 de instituire a Agenției europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, în spațiul de libertate, securitate și justiție (JO 2013, L 180, p. 1)], că un solicitant a trecut ilegal frontiera într-un stat membru pe uscat, pe mare sau pe calea aerului venind dintr-o țară terță, statul membru în care s-a intrat astfel este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională. Această responsabilitate încetează la douăsprezece luni de la data la care a avut loc trecerea ilegală a frontierei."

25 Articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III prevede:

„Atunci când un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid intră pe teritoriul unui stat membru în care este exonerat de obligația de a deține viză, acel stat membru este responsabil de examinarea cererii sale de protecție internațională."

26 Articolul 17 alineatul (1) din acest regulament prevede:

„Prin derogare de la articolul 3 alineatul (1), fiecare stat membru poate decide să examineze o cerere de protecție internațională care îi este prezentată de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid, chiar dacă această examinare nu este responsabilitatea sa în temeiul criteriilor stabilite în prezentul regulament.

Statul membru care a decis să examineze o cerere de protecție internațională în temeiul prezentului alineat devine statul membru responsabil și își asumă obligațiile asociate acestei responsabilități.[…]

[…]"

27 Articolul 33 din Regulamentul Dublin III instituie un mecanism de alertă timpurie, pregătire și gestionare a crizelor care vizează situațiile în care aplicarea acestui regulament poate fi periclitată de un risc acut de presiune deosebit de mare asupra sistemului de azil al unui stat membru și/sau ca urmare a problemelor survenite în funcționarea sistemului de azil al unui stat membru.

28 Articolul 34 din acest regulament prevede mecanismele de schimb de informații între statele membre.

Litigiul principal și întrebările preliminare

29 Doamnele Jafari au părăsit Afganistanul în luna decembrie 2015, cu copiii lor, apoi au călătorit prin Iran, Turcia, Grecia, fosta Republică iugoslavă a Macedoniei și Serbia. Ele au trecut frontiera dintre acest din urmă stat și Croația în anul 2016. Autoritățile croate au organizat transportul lor, cu autobuzul, până la frontiera slovenă.

30 Doamnele Jafari și copiii lor au intrat apoi în Slovenia. Autoritățile slovene le-au înmânat, la 15 februarie 2016, documente de poliție care indicau că destinația călătoriei lor era, pentru una dintre ele, Germania iar pentru cealaltă, Austria. În aceeași zi, după ce au intrat în Austria, doamnele Jafari au prezentat, pentru ele însele și pentru copiii lor, cereri de protecție internațională în acest din urmă stat membru.

31 Oficiul a adresat autorităților slovene o cerere de informații, în temeiul articolului 34 din Regulamentul Dublin III, făcând vorbire despre documentele de poliție înmânate doamnelor Jafari. Autoritățile slovene au răspuns la această cerere că resortisanții din țara terță vizați nu erau înregistrați în Slovenia cu niciun titlu pertinent în scopul aplicării acestui regulament și că traversaseră Slovenia venind din Croația.

32 La 16 aprilie 2016, oficiul a cerut autorităților croate să le preia pe doamnele Jafari și pe copiii lor pe baza articolului 21 din regulamentul menționat. Autoritățile croate nu au răspuns la această cerere. Prin scrisoarea din 18 iunie 2016, oficiul a indicat acestora din urmă că, în aplicarea articolului 22 alineatul (7) din același regulament, responsabilitatea examinării cererilor de protecție internațională prezentate de doamnele Jafari și de copiii lor incumba de acum Republicii Croația.

33 La 5 septembrie 2016, oficiul a declarat cererile de protecție internațională prezentate de doamnele Jafari inadmisibile, a dispus îndepărtarea acestora, precum și a copiilor lor și a constatat că trimiterea lor spre Croația era licită. Aceste decizii se întemeiau pe faptul că resortisanții din țara terță vizați ar fi intrat ilegal în Grecia și în Croația și că transferul lor către Grecia ar fi exclus din cauza deficiențelor sistemice ale procedurii de azil în acest stat membru.

34 Doamnele Jafari au contestat aceste decizii în fața Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal, Austria). La 10 octombrie 2016, instanța menționată a respins acțiunile lor arătând în special că, în lipsa unei vize, intrarea lor în Croația trebuia considerată ilegală din perspectiva condițiilor fixate de Codul frontierelor Schengen și că nu putea fi reținut niciun argument din permiterea intrării persoanelor vizate în Croația cu încălcarea acestor condiții.

35 Doamnele Jafari au introdus recursuri împotriva acestei hotărâri în fața instanței de trimitere, arătând îndeosebi că li se permisese intrarea în Croația, în Slovenia și în Austria în aplicarea articolului 5 alineatul (4) litera (c) din acest cod.

36 În aceste condiții, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Pentru înțelegerea sensului articolului 2 litera (m) și al articolelor 12 și 13 din Regulamentul [Dublin III] trebuie să fie avute în vedere și alte acte juridice la care face trimitere acest regulament sau trebuie să se atribuie dispozițiilor acestui regulament un înțeles propriu, independent de prevederile altor acte juridice?

2) În cazul în care dispozițiile Regulamentului Dublin III trebuie interpretate independent de alte acte juridice:
   a) În împrejurările din litigiul principal, caracterizate de faptul că s-au produs într-o perioadă în care autoritățile naționale ale statelor membre implicate în principal s-au confruntat cu un număr excepțional de ridicat de persoane care au solicitat permisiunea de a tranzita teritoriul lor național, intrarea tolerată în fapt de către un stat membru pe teritoriul său național, al cărei singur scop a fost acela de a tranzita tocmai acest stat membru și de a prezenta o cerere de protecție internațională într-un alt stat membru, trebuie considerată «viză» în sensul articolului 2 litera (m) și al articolului 12 din Regulamentul Dublin III?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 2) a):
   b) Având în vedere intrarea tolerată în fapt în scopul tranzitării, trebuie să se considere că «viza» și-a pierdut valabilitatea odată cu plecarea din statul membru în cauză?
   c) Având în vedere intrarea tolerată în fapt în scopul tranzitării, trebuie să se considere că «viza» este în continuare valabilă în cazul în care nu a fost părăsit statul membru în cauză sau că această «viză» își pierde valabilitatea indiferent dacă a fost sau nu a fost părăsit teritoriul național al acestui stat în momentul în care un solicitant renunță definitiv la intenția de a pleca în alt stat membru?

d) Renunțarea solicitantului la intenția de a pleca în statul membru avut în vedere inițial ca punct de destinație are drept consecință faptul că trebuie să se aibă în vedere comiterea unei fraude după eliberarea «vizei» în sensul articolului 12 alineatul (5) din Regulamentul Dublin III, astfel încât statul membru care a emis «viza» nu este responsabil?

În cazul unui răspuns negativ la întrebarea 2) a):

e) Sintagma de la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III «a trecut ilegal frontiera într-un stat membru pe uscat, pe mare sau pe calea aerului venind dintr-o țară terță» trebuie să fie înțeleasă în sensul că, în împrejurările speciale ale litigiului principal, nu se poate constata existența unei treceri ilegale a frontierei externe?

3) În cazul în care dispozițiile Regulamentului Dublin III trebuie interpretate ținând seama de alte acte juridice:

a) Pentru aprecierea aspectului dacă, în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, există o «trecere ilegală» a frontierei, trebuie să se țină seama în special de aspectul dacă, potrivit Codului frontierelor Schengen – în special conform articolului 5 din [acesta], relevant în litigiul principal datorită momentului în care a avut loc intrarea – sunt îndeplinite condițiile de intrare pe teritoriu?

În cazul unui răspuns negativ la întrebarea 3) a):

b) Care sunt dispozițiile din dreptul Uniunii care trebuie avute în vedere în principal la aprecierea problemei dacă există o «trecere ilegală» a frontierei în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 3) a):

c) În împrejurările din litigiul principal, caracterizate de faptul că s-au produs într-o perioadă în care autoritățile naționale ale statelor membre implicate în principal s-au confruntat cu un număr neobișnuit de ridicat de persoane care au solicitat permisiunea de a tranzita teritoriul lor național, intrarea tolerată în fapt de către un stat membru pe teritoriul său național fără a examina împrejurările cazului concret în care se acordă această permisiune, al cărei singur scop a fost acela de a tranzita tocmai acest stat membru și de a prezenta o cerere de protecție internațională într-un alt stat membru, trebuie considerată autorizație de intrare în sensul articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Codul frontierelor Schengen?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebările 3) a) și 3) c):

d) Autorizarea de intrare potrivit articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Codul frontierelor Schengen implică faptul că trebuie să se considere că există o permisiune echivalentă unei vize în sensul articolului 5 alineatul (1) litera (b) din codul citat și astfel o «viză» în sensul articolului 2 litera (m) din Regulamentul Dublin III, așa încât, la aplicarea dispozițiilor relevante pentru determinarea statului membru responsabil potrivit Regulamentului Dublin III, trebuie avut în vedere și articolul 12 din acesta?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebările 3) a), 3) c) și 3) d):

e) Având în vedere intrarea tolerată în fapt în scopul tranzitării, trebuie să se considere că «viza» și-a pierdut valabilitatea odată cu părăsirea statului membru respectiv?

f) Având în vedere intrarea tolerată în fapt în scopul tranzitării, trebuie să se considere că «viza» este în continuare valabilă, în cazul în care titularul acesteia nu a părăsit încă statul membru respectiv sau că – indiferent de părăsirea sau nepărăsirea statului membru – «viza» își pierde valabilitatea în momentul în care solicitantul renunță în mod definitiv la intenția de a pleca într-un alt stat membru?

g) Renunțarea solicitantului la intenția de a pleca în statul membru avut în vedere inițial ca punct de destinație implică faptul că trebuie să se aibă în vedere comiterea unei fraude după eliberarea «vizei» în sensul articolului 12 alineatul (5) din Regulamentul Dublin III, astfel încât statul membru care a emis «viza» nu este responsabil?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebările 3) a) și 3) c) și al unui răspuns negativ la întrebarea 3) d):

h) Sintagma de la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III «a trecut ilegal frontiera într-un stat membru pe uscat, pe mare sau pe calea aerului venind dintr-o țară terță» trebuie interpretată în sensul că, în împrejurările speciale ale litigiului principal, trecerea frontierei care trebuie calificată drept autorizație de intrare în sensul articolului 5 alineatul (4) litera (c) din Codul frontierelor Schengen nu reprezintă o trecere ilegală a frontierei externe?"

Procedura în fața Curții

37 În cadrul deciziei sale de trimitere preliminară, instanța de trimitere a formulat o cerere de aplicare a procedurii accelerate prevăzute la articolul 105 din Regulamentul de procedură al Curții.

38 Prin Ordonanța președintelui Curții din 15 februarie 2017, Jafari (C-646/16, nepublicată, EU:C:2017:138), acesta din urmă a admis această cerere.

Cu privire la întrebările preliminare

39 Cu titlu introductiv, este necesar să se arate că, în măsura în care articolul 2 litera (m) și articolele 12 și 13 din Regulamentul Dublin III au ca obiect aspecte ale politicilor referitoare la controalele la frontiere și la imigrație care sunt guvernate de acte ale Uniunii distincte, se impune, pentru a răspunde la prima întrebare, să se aprecieze separat pertinența acestor acte pentru interpretarea articolului 2 litera (m) și a articolului 12 din acest regulament, pe de o parte, și pentru cea a articolului 13 din regulamentul menționat, pe de altă parte.

Cu privire la prima întrebare, la a doua întrebare litera a) și la a treia întrebare litera d)

40 Prin intermediul primei întrebări, al celei de a doua întrebări litera a) și al celei de a treia întrebări litera d), care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 12 din Regulamentul Dublin III coroborat cu articolul 2 litera (m) din acest regulament și, eventual, cu dispozițiile Codului de vize trebuie interpretat în sensul că faptul că autoritățile unui prim stat membru, confruntate cu sosirea unui număr excepțional de ridicat de resortisanți ai unor țări terțe dorind să tranziteze acest stat membru pentru a prezenta o cerere de protecție internațională într-un alt stat membru, tolerează intrarea pe teritoriu a unor asemenea resortisanți, care nu îndeplinesc condițiile de intrare în principiu impuse în acest prim stat membru, trebuie să fie calificat ca „viză" în sensul acestui articol 12.

41 Rezultă în special din cuprinsul articolului 3 alineatul (1) și al articolului 7 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III că statul membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională este, în principiu, acela pe care criteriile prevăzute în capitolul III din regulamentul menționat îl desemnează ca responsabil (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punctul 42).

42 Articolul 12 din regulamentul menționat, care figurează în capitolul III din acesta, prevede că, atunci când un solicitant de protecție internațională este titularul unei vize valabile sau care a expirat, statul membru care a eliberat această viză este, în anumite condiții, responsabil de examinarea cererii de protecție internațională.

43 Articolul 2 litera (m) din același regulament enunță o definiție generală a termenului „viză" și precizează că tipul vizei se apreciază potrivit unor definiții mai specifice care se raportează la viza de ședere de lungă durată, la viza de ședere de scurtă durată și la viza de tranzit aeroportuar.

44 Decurge din această dispoziție că noțiunea „viză”, în sensul Regulamentului Dublin III, acoperă nu numai vizele de ședere de scurtă durată și de tranzit aeroportuar, ale căror proceduri și condiții de eliberare sunt armonizate de Codul de vize, ci și vizele de ședere de lungă durată care nu țin de domeniul de aplicare al acestui cod și pot, în absența actuală a unor măsuri generale adoptate de către legiuitorul Uniunii în temeiul articolului 79 alineatul (2) litera (a) TFUE, să fie eliberate în aplicarea legislațiilor naționale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 martie 2017, X și X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punctele 41 și 44).

45 În plus, este necesar să se arate că, așa cum se subliniază în considerentele (36) și (37) ale Codului de vize și în considerentul (41) al Regulamentului Dublin III, anumite state membre care nu au nicio obligație în temeiul acestui cod sunt în schimb legate de acest regulament. Rezultă că vizele de ședere de scurtă durată sau de tranzit eliberate de aceste state membre fără a urma regulile enunțate de codul menționat trebuie însă să fie considerate „vize” în sensul articolului 2 litera (m) și al articolului 12 din Regulamentul Dublin III.

46 Pe de altă parte, trebuie arătat că legiuitorul Uniunii a definit termenul „viză” la articolul 2 litera (m) din acest din urmă regulament fără a menționa Codul de vize sau alte acte ale Uniunii care guvernează în mod specific domeniul vizelor, chiar în condițiile în care s-a referit direct la diverse acte ale Uniunii în definițiile enunțate de articolul 2 literele (a), (b), (d), (e) sau (f) din Regulamentul Dublin III.

47 În aceste condiții, deși actele adoptate de Uniune în domeniul vizelor constituie elemente de context de care este necesar să se țină cont cu ocazia interpretării articolului 2 litera (m) și a articolului 12 din Regulamentul Dublin III, totuși noțiunea „viză”, în sensul acestui regulament, nu poate fi direct dedusă din aceste acte și trebuie să fie înțeleasă pe baza definiției specifice care figurează la articolul 2 litera (m) din regulamentul menționat, precum și pe baza economiei generale a acestuia.

48 În această privință, este necesar să se constate că această definiție precizează că o viză este o „autorizați[e] sau decizi[e] [a] statului membru” care este „necesară în vederea tranzitului sau a intrării” pe teritoriul statului membru respectiv sau al mai multe state membre. Decurge, așadar, din termenii înșiși utilizați de către legiuitorul Uniunii că, pe de o parte, noțiunea de viză trimite la un act adoptat în mod formal de o administrație națională, iar nu la o simplă tolerare, și că, pe de altă parte, viza nu se confundă cu permiterea intrării pe teritoriul unui stat membru, deoarece viza este cerută tocmai pentru a permite această intrare.

49 Această constatare se coroborează cu distincția operată la articolul 2 litera (m) din Regulamentul Dublin III între diferitele categorii de viză. Astfel, aceste categorii, identificate în general datorită mențiunilor aplicate pe autocolantele de viză, se disting prin aceea că vizele care țin de aceste categorii sunt necesare în vederea permiterii unei intrări pe teritoriu din perspectiva diferitor tipuri de ședere sau de tranzit.

50 Contextul în care se înscrie articolul 12 din acest regulament confirmă această analiză. Astfel, eliberarea unei vize, asupra căreia poartă acest articol concomitent cu eliberarea unui permis de ședere, se distinge de intrarea și de șederea propriu-zise, care fac obiectul articolului 13 din regulamentul menționat. În plus, criteriul enunțat la articolul 14 din același regulament, și anume intrarea cu scutire de viză, ilustrează faptul că legiuitorul Uniunii a distins intrarea de viza însăși.

51 Această distincție este de altfel coerentă cu arhitectura generală a legislației Uniunii în domeniile vizate. Astfel, în timp ce normele care guvernează permiterea intrării pe teritoriul statelor membre erau prevăzute, la momentul faptelor în discuție în litigiul principal, de Codul frontierelor Schengen, condițiile de eliberare a vizelor sunt definite în acte distincte precum, în ceea ce privește vizele de scurtă ședere, Codul de vize.

52 Se impune în plus să se arate că, în cadrul definit de această legislație, statele membre care participă sunt ținute să elibereze vizele sub forma unui model uniform, materializat printr-un autocolant, în ceea ce privește atât vizele de scurtă ședere, în aplicarea articolelor 27-29 din Codul de vize, cât și vizele de lungă ședere, în temeiul articolului 18 alineatul (1) din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen. Eliberarea unei vize în sensul legislației menționate prezintă, așadar, o formă diferită de cea a adoptării unei autorizații de intrare, care se materializează, conform articolului 10 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen, prin aplicarea unei ștampile pe un document de călătorie.

53 Având în vedere ansamblul acestor elemente, trebuie să se considere că o permitere a intrării pe teritoriul unui stat membru, eventual pur și simplu tolerată de către autoritățile statului membru vizat, nu constituie o „viză” în sensul articolului 12 din Regulamentul Dublin III coroborat cu articolul 2 litera (m) din acest regulament.

54 Împrejurarea că permiterea intrării pe teritoriul statului membru respectiv intervine într-o situație caracterizată de sosirea unui număr excepțional de ridicat de resortisanți ai unor țări terțe dorind să obțină o protecție internațională nu este de natură să modifice această concluzie.

55 Astfel, pe de o parte, niciun element din Regulamentul Dublin III nu indică faptul că noțiunea „viză” ar trebui să facă obiectul unei interpretări diferite în prezența unei asemenea situații.

56 Pe de altă parte, trebuie constatat că, deși legiuitorul Uniunii a preconizat ca unele acte referitoare la permiterea intrării pe teritoriu și la eliberarea vizelor să se poată întemeia pe motive umanitare, el a menținut, în acest cadru, o distincție netă între aceste două tipuri de acte.

57 Astfel, el a distins în mod expres facultatea de a autoriza intrarea pe teritoriu din motive umanitare, prevăzută la articolul 5 alineatul (4) litera (c) din Codul frontierelor Schengen, de cea de a elibera, pentru aceleași motive, o viză cu valabilitate teritorială limitată, prevăzută la articolul 25 alineatul (1) litera (a) din Codul de vize. Deși articolul 35 alineatul (4) din acest cod permite, desigur, în anumite condiții, eliberarea unei asemenea vize la frontieră, intrarea pe teritoriu trebuie atunci, în anumite cazuri, să fie autorizată în temeiul articolului 5 alineatul (4) litera (b) din Codul frontierelor Schengen, iar nu în temeiul articolului 5 alineatul (4) litera (c) din acest cod. Or, în speță, nu se contestă că articolul 5 alineatul (4) litera (b) din codul menționat nu are vocație de a se aplica.

58 Rezultă din ansamblul considerațiilor care precedă că este necesar să se răspundă la prima întrebare, la a doua întrebare litera a) și la a treia întrebare litera d) că articolul 12 din Regulamentul Dublin III coroborat cu articolul 2 litera (m) din acest regulament trebuie interpretat în sensul că faptul că autoritățile unui prim stat membru, confruntate cu sosirea unui număr excepțional de ridicat de resortisanți ai unor țări terțe dorind să tranziteze acest stat membru pentru a prezenta o cerere de protecție internațională într-un alt stat membru, tolerează intrarea pe teritoriu a unor asemenea resortisanți, care nu îndeplinesc condițiile de intrare în principiu impuse în acest prim stat membru, nu trebuie să fie calificat drept „viză” în sensul acestui articol 12.

Cu privire la prima întrebare, la a doua întrebare litera e) și la a treia întrebare literele a)-c) și h)

59 Prin intermediul primei întrebări, al celei de a doua întrebări litera e) și al celei de a treia întrebări literele a)-c) și h), care trebuie examinate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III coroborat, eventual, cu dispozițiile Codului frontierelor Schengen și ale Directivei returnare trebuie interpretat în sensul că un resortisant al unei țări terțe a cărui intrare a fost tolerată de către autoritățile unui prim stat membru confruntate cu sosirea unui număr excepțional de ridicat de resortisanți ai unor țări terțe dorind să

tranziteze acest stat membru pentru a prezenta o cerere de protecție internațională într-un alt stat membru, fără a îndeplini condițiile de intrare în principiu impuse în acest prim stat membru, trebuie să fie considerat că a „trecut ilegal” frontiera primului stat membru menționat în sensul acestei dispoziții.

60 Articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, care figurează în capitolul III din acesta, intitulat „Criteriile de determinare a statului membru responsabil”, prevede printre altele că, atunci când un solicitant de protecție internațională a trecut ilegal frontiera într-un stat membru venind dintr-o țară terță, statul membru în care s-a intrat astfel este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională.

61 Noțiunea „trecere ilegală” a frontierei unui stat membru nu este definită de acest regulament.

62 O asemenea definiție nu figurează nici în celelalte acte ale Uniunii, în vigoare la data faptelor în discuție în litigiul principal, referitoare la controlul la frontiere sau la imigrație.

63 În ceea ce privește, mai specific, actele menționate de instanța de trimitere, este necesar să se arate, în primul rând, că Directiva returnare definește doar, la articolul 3 punctul 2 noțiunea „ședere ilegală”, care nu se confundă cu cea de „intrare ilegală” (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punctul 60).

64 În mod similar, noțiunea „trecere ilegală” a frontierei unui stat membru nu poate fi asimilată celei de „ședere ilegală”.

65 Pe de altă parte, deși articolul 2 alineatul (2) din Directiva returnare menționează resortisanții unor țări terțe care sunt reținuți sau prinși în cazul unei „treceri ilegale” a frontierei externe a unui stat membru, aceasta nu furnizează nicio indicație cu privire la conținutul precis al acestei noțiuni.

66 În al doilea rând, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 127 din concluzii, Codul frontierelor Schengen nu definește nici el noțiunea „trecere ilegală” a frontierei unui stat membru.

67 Deși prevede, desigur, la articolul 4 alineatul (3) instituirea de sancțiuni în caz de trecere neautorizată a frontierelor externe în afara punctelor de trecere a frontierei sau a programului de funcționare stabilit, el vizează aici o ipoteză extrem de specifică, care nu poate acoperi toate cazurile de trecere ilegală a unei frontiere.

68 În mod similar, deși a doua teză a articolului 12 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen enunță o regulă aplicabilă „[unei persoane] care a trecut ilegal frontiera”, el nu aduce nicio precizare cu privire la definiția noțiunii „trecere ilegală” și nu precizează în special dacă acesta intervine atunci când sunt încălcate normele referitoare la trecerea frontierelor externe, prevăzute la articolul 4 din acest cod, cele care definesc condițiile de intrare, prevăzute la articolul 5 din acesta, sau cele având ca obiect controlul la frontierele externe, care fac obiectul capitolului II din titlul II din codul menționat.

69 În plus, noțiunea „trecere ilegală” a frontierei este utilizată, la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, în legătură cu obiectul specific al acestui regulament, și anume determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională. Or, un asemenea obiect este lipsit de orice legătură cu a doua teză a articolului 12 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen, întrucât acesta vizează să precizeze relația dintre supravegherea frontierelor și punerea în aplicare a procedurilor de returnare prevăzute de Directiva returnare.

70 Pe de altă parte, se impune să se arate că, așa cum se specifică în cuprinsul considerentelor (27) și (28) ale Codului frontierelor Schengen și în cuprinsul considerentului (41) al Regulamentului Dublin III, anumite state membre care nu aveau nicio obligație în temeiul acestui cod sunt în schimb legate prin acest regulament. În consecință, trecerea frontierelor acestor state membre trebuie, eventual, să fie

calificată drept „legală” sau „ilegală”, în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, în condițiile în care permiterea intrării pe teritoriul statelor membre respective nu este guvernată de normele referitoare la trecerea frontierelor și la intrare stabilite de Codul frontierelor Schengen.

71 În sfârșit, trebuie constatat că legiuitorul Uniunii a făcut alegerea de a nu menționa, la articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, Directiva returnare sau Codul frontierelor Schengen, referindu-se în același timp în mod expres la Regulamentul nr. 603/2013.

72 În aceste condiții, deși actele adoptate de Uniune în domeniile controlului la frontiere și al imigrației constituie elemente de context de care este necesar să se țină cont cu ocazia interpretării articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, conținutul noțiunii „trecere ilegală” a frontierei unui stat membru în sensul acestui regulament nu poate totuși, în principiu, să fie direct dedus din aceste acte.

73 În consecință, în absența unei definiții a acestei noțiuni în regulamentul menționat, este necesar, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, să se determine înțelesul și conținutul acesteia în conformitate cu sensul obișnuit al termenilor folosiți, ținând seama și de contextul în care sunt utilizați, precum și de obiectivele urmărite de reglementarea din care fac parte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 ianuarie 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, punctul 27 și jurisprudența citată).

74 Având în vedere sensul obișnuit al noțiunii „trecere ilegală” a unei frontiere, trebuie să se considere că trecerea unei frontiere fără respectarea condițiilor impuse de reglementarea aplicabilă în statul membru în cauză trebuie în mod necesar să fie considerată „ilegală”, în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

75 În consecință, în cazul în care frontiera trecută este cea a unui stat membru care are obligații în temeiul Codului frontierelor Schengen, caracterul ilegal al trecerii acesteia trebuie să fie apreciat ținând cont, îndeosebi, de normele stabilite de acest cod.

76 Aceasta este situația în litigiul principal, întrucât cu excepția articolului 1 prima teză, a articolului 5 alineatul (4) litera (a), a titlului III din Codul frontierelor Schengen și a dispozițiilor de la titlul II din acest cod și a anexelor sale care fac referire la Sistemul de Informații Schengen, dispozițiile codului menționat se aplică Republicii Croația, în temeiul articolului 4 alineatele (1) și (2) din Actul privind condițiile de aderare la Uniunea Europeană a Republicii Croația, precum și adaptările la Tratatul privind Uniunea Europeană, la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și la Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (JO 2012, L 112, p. 21) coroborat cu punctul 8 din anexa II la acesta.

77 În aceste condiții, constatarea operată la punctul 74 din prezenta hotărâre nu poate fi suficientă pentru a defini în mod complet noțiunea „trecere ilegală”, în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

78 Se impune, astfel, să se țină cont de faptul că reglementările referitoare la trecerea frontierelor externe pot acorda autorităților naționale competente facultatea de a deroga, prin invocarea unor motive umanitare, de la condițiile de intrare în principiu impuse resortisanților unor țări terțe în vederea asigurării legalității viitoarei lor șederi în statele membre.

79 O facultate de acest ordin este îndeosebi prevăzută la articolul 5 alineatul (4) litera (c) din Codul frontierelor Schengen, care permite statelor membre care participă la acest cod să autorizeze, în mod derogatoriu, resortisanții unor țări terțe care nu îndeplinesc una sau mai multe dintre condițiile de intrare în principiu impuse acestor resortisanți, să intre pe teritoriul lor din motive umanitare, de interes național sau în temeiul unor obligații internaționale.

80 În aceste condiții, trebuie arătat, mai întâi, că articolul 5 alineatul (4) litera (c) din Codul frontierelor Schengen precizează, spre deosebire de articolul 5 alineatul (4) litera (b) din acest cod, că o asemenea autorizație nu este valabilă decât pentru teritoriul statului membru în cauză, iar nu pentru teritoriul „statelor membre” în ansamblul lor. Prin urmare, efectul acestei prime dispoziții nu poate fi acela de a face legală trecerea frontierei de către un resortisant al unei țări terțe, admisă de către autoritățile unui stat membru doar în scopul de a permite tranzitul acestui resortisant către un alt stat membru pentru a prezenta acolo o cerere de protecție internațională.

81 În continuare și în orice caz, în considerarea răspunsului dat la prima întrebare, la a doua întrebare litera a) și la a treia întrebare litera d), uzul de o facultate precum cea prevăzută la articolul 5 alineatul (4) litera (c) din Codul frontierelor Schengen nu poate fi asimilat eliberării unei vize, în sensul articolului 12 din Regulamentul Dublin III.

82 În mod similar, întrucât acest uz este fără incidență asupra existenței eventuale a unei obligații de deținere a unei vize pentru resortisantul unei țări terțe în cauză, o intrare autorizată în acest cadru nu poate fi considerată ca o intrare pe teritoriul unui stat membru în care persoana respectivă este exonerată de obligația de a deține viză, în sensul articolului 14 din acest regulament.

83 Prin urmare, a admite că intrarea unui resortisant al unei țări terțe autorizată, prin invocarea unor motive umanitare, de un stat membru cu derogarea de la condițiile de intrare în principiu impuse resortisanților unor țări terțe nu constituie o trecere ilegală a frontierei acestui stat membru în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III ar implica faptul că statul membru menționat, atunci când face uz de o asemenea facultate, nu este responsabil de examinarea cererii de protecție internațională prezentate de acest resortisant într-un alt stat membru.

84 Or, o asemenea concluzie ar fi incompatibilă cu economia generală și cu obiectivele acestui regulament.

85 Astfel, considerentul (25) al Regulamentului Dublin III face îndeosebi vorbire despre legătura directă dintre criteriile responsabilității în spiritul solidarității și eforturile comune către gestionarea frontierelor externe care sunt realizate, așa cum amintește considerentul (6) al Codului frontierelor Schengen, nu numai în interesul statului membru la ale cărui frontiere externe se aplică controlul la frontiere, ci și în interesul tuturor statelor membre care au eliminat controlul la frontierele lor interne.

86 În acest context, reiese din articularea articolelor 12 și 14 din Regulamentul Dublin III că aceste articole acoperă, în principiu, toate ipotezele de intrare legală pe teritoriul statelor membre, întrucât intrarea legală a unui resortisant al unei țări terțe pe acest teritoriu este în mod normal fie întemeiată pe o viză sau un permis de ședere, fie întemeiată pe o exonerare de obligația de a deține viză.

87 Aplicarea diferitor criterii enunțate la aceste articole, precum și la articolul 13 din acest regulament trebuie, ca regulă generală, să permită să se atribuie statului membru care este la originea intrării sau a șederii unui resortisant al unei țări terțe pe teritoriul statelor membre responsabilitatea examinării cererii de protecție internațională eventual prezentate de acest resortisant.

88 În această privință, se poate releva că această idee este expres enunțată în expunerea de motive a Propunerii Comisiei din 3 decembrie 2008 [COM(2008) 820 final], care a condus la adoptarea Regulamentului Dublin III, care preia, cu privire la acest aspect, ceea ce fusese deja exprimat în expunerea de motive a Propunerii Comisiei [COM(2001) 447 final], care a condus la adoptarea Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe (JO 2003, L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 06, p. 56). Această din urmă expunere de motive preciza deopotrivă că criteriile instituite prin acest regulament, printre care figura trecerea ilegală a frontierei unui stat

membru, se întemeiau îndeosebi pe ideea potrivit căreia statul membru este responsabil, în raport cu toate celelalte state membre, de acțiunea sa în materie de intrare și de ședere a resortisanților unor țări terțe și trebuie să își asume consecințele acesteia într-un spirit de solidaritate și de cooperare loială.

89 În considerarea acestor elemente, criteriile enunțate la articolele 12-14 din Regulamentul Dublin III nu pot, fără a repune în discuție economia acestui regulament, să fie interpretate într-un asemenea mod încât să fie exonerat de responsabilitatea sa statul membru care a decis să autorizeze, prin invocarea unor motive umanitare, intrarea pe teritoriul său a unui resortisant al unei țări terțe care nu deține viză și care nu beneficiază de o scutire de viză.

90 Pe de altă parte, faptul că, precum în speță, resortisantul unei țări terțe în cauză a intrat pe teritoriul statelor membre sub supravegherea autorităților competente fără a se sustrage în vreun mod controlului la frontiere nu poate fi determinant pentru aplicarea articolului 13 alineatul (1) din regulamentul menționat.

91 Astfel, criteriile de responsabilitate enunțate la articolele 12-14 din Regulamentul Dublin III au ca obiect nu sancționarea unui comportament ilicit al resortisantului vizat al unei țări terțe, ci determinarea statului membru responsabil ținând cont de rolul jucat de acest stat membru în prezența acestui resortisant pe teritoriul statelor membre.

92 Rezultă că un resortisant al unei țări terțe admis pe teritoriul unui prim stat membru, fără a îndeplini condițiile de intrare în principiu impuse în acest stat membru, în vederea tranzitării către un alt stat membru pentru a prezenta acolo o cerere de protecție internațională trebuie să fie considerat că a „trecut ilegal” frontiera acestui prim stat membru în sensul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III, indiferent că această trecere a fost tolerată sau autorizată cu încălcarea normelor aplicabile sau că a fost autorizată prin invocarea unor motive umanitare și prin derogare de la condițiile de intrare în principiu impuse resortisanților unor țări terțe.

93 Împrejurarea că trecerea frontierei a avut loc într-o situație caracterizată de sosirea unui număr excepțional de ridicat de resortisanți ai unor țări terțe dorind să obțină o protecție internațională nu este de natură a avea o incidență cu privire la interpretarea sau aplicarea articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III.

94 În acest sens, este necesar să se arate, în primul rând, că legiuitorul Uniunii a ținut cont de riscul de survenire a unei asemenea situații și, în consecință, a pus la dispoziția statelor membre instrumente destinate să poată răspunde într-o manieră adecvată unui asemenea risc, fără însă să prevadă aplicarea, în această ipoteză, a unui regim specific de determinare a statului membru responsabil.

95 Astfel, articolul 33 din Regulamentul Dublin III instituie un mecanism de alertă timpurie, pregătire și gestionare a crizelor destinat să pună în aplicare acțiuni preventive care vizează, îndeosebi, să se evite ca aplicarea acestui regulament să fie periclitată de un risc acut de presiune deosebit de mare asupra sistemului de azil al unui stat membru.

96 În paralel, articolul 3 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede aplicarea procedurii definite de același regulament oricărei cereri de protecție internațională prezentate de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid pe teritoriul oricăruia dintre statele membre, fără a exclude cererile care ar fi prezentate într-o situație caracterizată de sosirea unui număr excepțional de ridicat de resortisanți ai unor țări terțe dorind să obțină o protecție internațională.

97 În al doilea rând, acest tip de situații este în mod specific guvernat de Directiva 2001/55, al cărei articol 18 enunță că, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, se aplică criteriile și mecanismele pentru determinarea statului membru responsabil.

98 În al treilea rând, articolul 78 alineatul (3) TFUE permite Consiliului Uniunii Europene, la propunerea Comisiei Europene și după consultarea Parlamentului European, să adopte măsuri provizorii, în beneficiul unuia sau al mai multor state membre care se află într-o situație de urgență caracterizată de un aflux brusc de resortisanți ai unor țări terțe.

99 Astfel, Consiliul a adoptat, în temeiul articolului 78 alineatul (3) TFUE, Decizia (UE) 2015/1523 din 14 septembrie 2015 de instituire a unor măsuri provizorii în domeniul protecției internaționale în beneficiul Italiei și al Greciei (JO 2015, L 239, p. 146) și Decizia (UE) 2015/1601 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).

100 În al patrulea rând, independent de adoptarea unor asemenea măsuri, preluarea, într-un stat membru, a unui număr excepțional de ridicat de resortisanți ai unor țări terțe dorind să obțină o protecție internațională poate fi deopotrivă facilitată prin exercitarea de către alte state membre, în mod unilateral sau într-o manieră concertată cu statul membru în cauză în spiritul de solidaritate care, conform articolului 80 TFUE, stă la baza Regulamentului Dublin III, a facultății, prevăzută la articolul 17 alineatul (1) din acest regulament, de a decide să examineze cererile de protecție internațională care le sunt prezentate, chiar dacă această examinare nu le incumbă în temeiul criteriilor stabilite de acest regulament.

101 În orice caz, trebuie amintit că, în aplicarea articolului 3 alineatul (2) al doilea paragraf din același regulament și a articolului 4 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, transferul unui solicitant de protecție internațională către statul membru responsabil nu trebuie să fie executat atunci când acest transfer presupune un risc real ca persoana interesată să sufere tratamente inumane sau degradante în sensul acestui articol 4 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 februarie 2017, C. K. și alții, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punctul 65). Un transfer nu ar putea fi deci executat dacă, în urma sosirii unui număr excepțional de ridicat de resortisanți ai unor țări terțe dorind să obțină o protecție internațională, un asemenea risc ar fi prezent în statul membru responsabil.

102 Rezultă din ansamblul considerațiilor care precedă că este necesar să se răspundă la prima întrebare, la a doua întrebare litera e) și la a treia întrebare literele a)-c) și h) că articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul Dublin III trebuie interpretat în sensul că un resortisant al unei țări terțe a cărui intrare a fost tolerată de către autoritățile unui prim stat membru confruntate cu sosirea unui număr excepțional de ridicat de resortisanți ai unor țări terțe dorind să tranziteze acest stat membru pentru a prezenta o cerere de protecție internațională într-un alt stat membru, fără a îndeplini condițiile de intrare în principiu impuse în acest prim stat membru, trebuie să fie considerat că a „trecut ilegal” frontiera primului stat membru menționat în sensul acestei dispoziții.

Cu privire la a doua întrebare literele b)-d), precum și la a treia întrebare literele e)-g)

103 În considerarea răspunsului dat la celelalte întrebări, nu este necesar să se răspundă nici la a doua întrebare literele b)-d), nici la a treia întrebare, literele e)-g).

Cu privire la cheltuielile de judecată

104 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

1) **Articolul 12 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 coroborat cu articolul 2 litera (m) din acest regulament trebuie interpretat în sensul că faptul că autoritățile unui prim stat membru, confruntate cu sosirea unui număr excepțional de ridicat de resortisanți ai unor țări terțe dorind să tranziteze acest stat membru pentru a prezenta o cerere de protecție internațională într-un alt stat membru, tolerează intrarea pe teritoriu a unor asemenea resortisanți, care nu îndeplinesc condițiile de intrare în principiu impuse în acest prim stat membru, nu trebuie să fie calificat drept „viză” în sensul acestui articol 12.**

2) **Articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 604/2013 trebuie interpretat în sensul că un resortisant al unei țări terțe a cărui intrare a fost tolerată de către autoritățile unui prim stat membru confruntate cu sosirea unui număr excepțional de ridicat de resortisanți ai unor țări terțe dorind să tranziteze acest stat membru pentru a prezenta o cerere de protecție internațională într-un alt stat membru, fără a îndeplini condițiile de intrare în principiu impuse în acest prim stat membru, trebuie să fie considerat că a „trecut ilegal” frontiera primului stat membru menționat în sensul acestei dispoziții.**

Semnături