Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

21 martie 2013*

„Spațiul de libertate, securitate și justiție — Micul trafic de frontieră la frontierele terestre externe ale statelor membre — Regulamentul (CE) nr. 1931/2006 — Regulamentul (CE) nr. 562/2006 — Durată maximă de ședere — Reguli de calcul”

În cauza C-254/11,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungaria), prin decizia din 3 mai 2011, primită de Curte la 25 mai 2011, în procedura

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége

împotriva

Oskar Shomodi,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul J.-C. Bonichot (raportor), îndeplinind funcția de președinte al Camerei a patra, doamnele C. Toader, M. Berger, A. Prechal și domnul E. Jarašiūnas, judecători,

avocat general: domnul P. Cruz Villalón,

grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 14 iunie 2012,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége, de É. Tasnádi, jogtanácsos;

— pentru domnul Shomodi, de L. Isaák, ügyvéd;

— pentru guvernul maghiar, de M. Fehér, precum și de K. Szíjjártó și de Z. Tóth, în calitate de agenți;

— pentru guvernul polonez, de M. Szpunar, în calitate de agent;

— pentru guvernul român, de H. R. Radu, precum și de F. Abrudan și de A. Crișan, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: maghiara.

— pentru guvernul slovac, de B. Ricziová, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de V. Bottka și de G. Wils, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 6 decembrie 2012,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 2 litera (a), a articolului 3 punctul 3 și a articolului 5 din Regulamentul (CE) nr. 1931/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 de stabilire a normelor referitoare la micul trafic de frontieră la frontierele terestre externe ale statelor membre și de modificare a dispozițiilor Convenției Schengen (JO L 405, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 140).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (Direcția Departamentală de Poliție din Szabolcs-Szatmár-Bereg – Comisariatul Poliției de Frontieră din Záhony), pe de o parte, și domnul Shomodi, resortisant ucrainean, pe de altă parte, cu privire la refuzul de a-l lăsa pe acesta din urmă să intre pe teritoriul maghiar pentru motivul că depășise durata maximă de ședere autorizată pe teritoriul respectiv conform micului trafic de frontieră.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Dispoziții generale referitoare la resortisanții unor țări terțe care nu sunt supuși condiției obținerii unei vize

3 Articolul 20 alineatul (1) din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985, între guvernele statelor Uniunii Economice Benelux, Republica Federală Germania și Republica Franceză, privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele lor comune, semnată la Schengen la 19 iunie 1990 (JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183, denumită în continuare „Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen”), prevede:

„Străinii care nu sunt supuși condiției obținerii unei vize pot circula liber pe teritoriile părților contractante timp de maximum trei luni în decursul termenului de șase luni de la data primei intrări [...]”

4 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 L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5) prevede în considerentul (3):

„Adoptarea de măsuri comune privind trecerea frontierelor interne de către persoane, precum și controlul la frontierele externe ar trebui să reflecte acquis-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene și, în special, dispozițiile relevante ale Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen [...] și ale Manualului comun [(JO 2002, C 313, p. 97)].”

5 Articolul 5 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede condițiile de intrare pentru resortisanții țărilor terțe în ceea ce privește șederile „care nu depășesc trei luni pe o perioadă de șase luni”.

6 Articolul 35 din același regulament precizează că acesta „nu aduce atingere normelor comunitare aplicabile micului trafic de frontieră și acordurilor bilaterale existente în materie”.

Dispoziții speciale referitoare la micul trafic de frontieră

7 Considerentele (2) și (3) ale Regulamentului nr. 1931/2006 prevăd:

„(2) Este în interesul Comunității extinse să se asigure că frontierele cu vecinii săi nu constituie o barieră în calea comerțului, a schimburilor sociale și culturale și nici în calea cooperării regionale. În consecință, ar trebui să se instituie un regim eficient pentru micul trafic de frontieră.

(3) Regimul specific micului trafic de frontieră constituie o derogare de la normele generale de reglementare a controlului persoanelor la frontierele externe ale statelor membre ale Uniunii Europene, care sunt prevăzute în Regulamentul [...] nr. 562/2006 [...]”

8 Considerentul (4) al Regulamentului nr. 1931/2006 prevede în special principiul privind „facilitarea trecerii frontierei pentru persoanele de bună-credință cu reședința în zonele de frontieră, care au motive legitime de a trece frecvent o frontieră externă terestră”.

9 Articolul 3 din regulamentul menționat prevede că, în sensul acestui regulament:

„[...]

2. «zonă de frontieră» înseamnă o zonă care nu se întinde mai mult de treizeci de kilometri de la frontieră. Localitățile care trebuie să fie considerate drept zonă de frontieră sunt precizate de statele în cauză în acordurile lor bilaterale astfel cum sunt menționate la articolul 13. Cu toate acestea, orice parte a uneia dintre aceste localități situată la peste treizeci de kilometri, dar la mai puțin de cincizeci de kilometri de linia de frontieră este considerată ca aparținând zonei de frontieră;

3. «mic trafic de frontieră» înseamnă trecerea periodică a unei frontiere terestre externe de către locuitorii zonelor de frontieră, pentru a rămâne într-o zonă de frontieră, de exemplu din motive sociale, culturale sau economice justificate, sau din motive de ordin familial, pentru o perioadă care nu depășește limita stabilită prin prezentul regulament;

[...]”

10 În temeiul articolului 13 din Regulamentul nr. 1931/2006, punerea în aplicare a regimului specific micului trafic de frontieră se face de către statele membre prin intermediul unor acorduri bilaterale încheiate cu țările terțe vecine, sub controlul Comisiei Europene. Acordurile respective prevăd, potrivit articolului 5 din același regulament, „durata maximă autorizată pentru fiecare ședere neîntreruptă efectuată în cadrul regimului specific micului trafic de frontieră, care nu poate depăși trei luni”.

11 Un permis de trecere locală a frontierei este instituit prin articolul 7 din Regulamentul nr. 1931/2006, care prevede caracteristicile și mențiunile pe care trebuie să le prezinte permisul respectiv, în special cea care stabilește că „titularul nu este autorizat să se deplaseze în afara zonei de frontieră și că orice utilizare abuzivă este pasibilă de sancțiunile prevăzute la articolul 17”. Articolul amintit prevede principiul unor sancțiuni „efective, proporționale și cu efect de descurajare”, inclusiv „posibilitatea anulării și revocării permiselor de trecere locală a frontierei”.

12 Pe de altă parte, considerentul (5) al aceluiași regulament prevede:

„Ca normă generală, în scopul de a evita orice abuz, ar trebui să se elibereze un permis de trecere locală a frontierei numai persoanelor care au reședința legală de cel puțin un an în zona de frontieră. Pe de altă parte, acordurile bilaterale încheiate între statele membre și țările terțe vecine pot prevedea o perioadă de reședință mai îndelungată [...]”

13 În sfârșit, în temeiul articolului 9 din Regulamentul nr. 1931/2006, permisul de trecere locală a frontierei nu poate fi eliberat decât rezidenților din zonele de frontieră care prezintă documente care dovedesc, printre altele, existența unor motive legitime pentru trecerea frecventă a unei frontiere terestre externe.

Dreptul maghiar

14 În ceea ce privește normele generale referitoare la intrarea și la șederea resortisanților unor țări terțe, articolul 40 alineatul 1 din Legea nr. II din 2007 privind intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról) prevede:

„În temeiul dispozițiilor din [Regulamentul nr. 562/2006], autoritatea competentă în domeniul controlului traficului de frontieră refuză intrarea pe teritoriul național a unui resortisant al unei țări terțe care dorește să rămână pe acesta pentru o perioadă care nu depășește trei luni și, după luarea în considerare a intereselor acestuia, dispune întoarcerea lui [...]”

15 În ceea ce privește micul trafic de frontieră, acordul încheiat între guvernul maghiar și cabinetul de miniștri al Ucrainei privind reglementarea micului trafic de frontieră prevede, la articolul 1 alineatul 5, că permisul de trecere locală a frontierei „dă dreptul titularului său la intrări multiple și la o ședere neîntreruptă de maximum trei luni în cadrul unei perioade de șase luni în zona de frontieră a celeilalte părți contractante, în special pentru motive sociale, culturale sau familiale sau pentru motive economice justificate care nu pot fi calificate drept activități profesionale în sensul legislației naționale”. Articolul 3 alineatul 2 din acordul respectiv prevede că „orice utilizare abuzivă a permisului atrage aplicarea unor sancțiuni stabilite de legislația națională a părților contractante”.

Litigiul principal și întrebările preliminare

16 Domnul Shomodi, resortisant ucrainean, este titularul unui permis de trecere locală a frontierei eliberat pentru micul trafic de frontieră care îi dă dreptul să intre în zona de frontieră a Ungariei. La 2 februarie 2010, acesta s-a prezentat la postul de frontieră din Záhony. Poliția maghiară a constatat cu această ocazie că, între 3 septembrie 2009 și 2 februarie 2010, el petrecuse 105 zile pe teritoriul maghiar, intrând pe acesta aproape zilnic pentru câteva ore. Întrucât domnul Shomodi rămăsese astfel mai mult de trei luni în spațiul Schengen în cadrul unei perioade de șase luni, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége, prin decizia din 2 februarie 2010, a refuzat intrarea acestuia pe teritoriul maghiar în aplicarea articolului 40 alineatul 1 din Legea nr. II din 2007.

17 Persoana în cauză a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság (Tribunalul Departamental Szabolcs-Szatmár-Bereg), care a anulat-o prin hotărârea din 26 mai 2010. Instanța amintită a înlăturat mai întâi aplicabilitatea Regulamentului nr. 562/2006 și a articolului 40 alineatul 1 din Legea nr. II din 2007 care asigură transpunerea acestuia. În continuare, instanța menționată a făcut aplicarea normelor speciale referitoare la micul trafic de frontieră și a considerat, pe de o parte, că numărul de intrări de care dispune titularul unui permis de trecere locală a frontierei era nelimitat și, pe de altă parte, că plafonul de trei luni instituit prin acordul menționat la

punctul 15 din prezenta hotărâre se aplica doar șederilor neîntrerupte. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság a dedus din aceasta că motivele invocate de Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége nu erau de natură să justifice întoarcerea domnului Shomodi.

18 Sesizată cu un recurs în casație împotriva acestei hotărâri, formulat de autoritatea menționată, Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Curtea Supremă a Republicii Ungare), considerând că soluționarea litigiului cu care este sesizată depinde de interpretarea dispozițiilor Regulamentului nr. 1931/2006, a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dispoziția de la articolul 5 din Regulamentul [...] nr. 1931/2006 [...], care autorizează o ședere neîntreruptă cu o durată maximă de trei luni, trebuie interpretată – ținând seama în special de dispozițiile articolului 2 litera (a) și ale articolului 3 punctul 3 din acest regulament – în sensul că regulamentul menționat autorizează intrări și ieșiri multiple și o ședere maximă neîntreruptă de trei luni, în conformitate cu acordurile bilaterale încheiate între statele membre și țările terțe vecine în temeiul articolului 13 din același regulament, astfel încât, înainte de expirarea termenului de ședere de trei luni, un locuitor din zona de frontieră care deține un permis de trecere locală a frontierei poate întrerupe șederea neîntreruptă și, după ce trece din nou frontiera, dispune din nou de un drept de ședere neîntreruptă de trei luni?

2) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este afirmativ, șederea neîntreruptă, în sensul articolului 5 din Regulamentul nr. 1931/2006, poate fi considerată întreruptă atunci când intrarea și ieșirea au loc în aceeași zi sau în două zile consecutive?

3) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este afirmativ, iar răspunsul la a doua întrebare este negativ, ce interval de timp sau ce alt criteriu de apreciere trebuie luat în considerare pentru a se constata că s-a produs o întrerupere a șederii neîntrerupte, în sensul articolului 5 din Regulamentul nr. 1931/2006?

4) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este negativ, dispoziția prin care se autorizează o ședere neîntreruptă cu o durată maximă de trei luni, prevăzută la articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006, poate fi interpretată în sensul că este necesar să se adune timpul trecut între intrările și ieșirile multiple și că, ținând seama de dispozițiile articolului 20 alineatul (1) din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen [...] – precum și de orice alte norme de reglementare a spațiului Schengen –, în măsura în care totalul obținut atinge 93 de zile (trei luni), este necesar să se considere că permisul de trecere locală a frontierei nu mai conferă un drept de ședere pentru perioada de șase luni calculată de la data primei intrări?

5) În cazul în care răspunsul la a patra întrebare este afirmativ, trebuie luate în considerare, la calcularea totalului, intrările și ieșirile multiple care au loc într-o singură zi sau intrarea și ieșirea unică care au loc în aceeași zi și care trebuie să fie metoda de calcul utilizată în acest scop?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima și la a patra întrebare

19 Instanța de trimitere dorește, în esență, să cunoască domeniul de aplicare exact al limitării la trei luni a fiecărei „șederi neîntrerupte” la care are dreptul titularul unui permis de trecere locală a frontierei eliberat în temeiul Regulamentului nr. 1931/2006, având în vedere limitarea șederii la trei luni dintr-un total de șase luni prevăzută pentru resortisanții țărilor terțe care nu sunt supuși condiției obținerii unei vize prin Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen și prin Regulamentul nr. 562/2006.

20 Această problemă se reduce la a stabili dacă Regulamentul nr. 1931/2006 trebuie interpretat în lumina acquis-ului Schengen sau dacă, dimpotrivă, trebuie să i se dea o interpretare autonomă.

21 Primul aspect al acestei alternative, pentru care optează guvernele maghiar și polonez, constă în a privi Regulamentul nr. 1931/2006 ca făcând parte integrantă din acquis-ul Schengen. În acest caz, regula, specifică acestei din urmă legislații, care limitează șederile de scurtă durată ale resortisanților țărilor terțe care nu au nevoie de vize la un total de trei luni pentru o perioadă de șase luni ar trebui să prevaleze în fața oricărei alte dispoziții. Titularii unui permis de trecere locală a frontierei, care nu au nevoie de vize în temeiul Regulamentului nr. 1931/2006, nu ar constitui o excepție de la această regulă. Susținătorii acestei teze arată că, în lipsa unei astfel de plafonări a totalului șederilor succesive autorizate, titularii respectivi ar beneficia *de facto* de un drept de ședere potențial nelimitat, întrucât ar fi suficient să părăsească teritoriul statului membru în cauză după trei luni și să revină pe acesta în ziua următoare pentru a beneficia de un nou drept de ședere de trei luni.

22 O astfel de abordare nu este însă conformă nici cu litera și nici cu spiritul Regulamentului nr. 1931/2006.

23 Articolul 5 din acest regulament face trimitere la acordurile bilaterale pentru stabilirea duratei maxime de ședere autorizată, care nu poate depăși trei luni „pentru fiecare ședere neîntreruptă efectuată”. Această precizare, la fel ca termenii în care este formulată, disociază în mod clar limitarea în timp a micului trafic de frontieră de „limitarea Schengen”, care nu se referă în niciun fel la șederi neîntrerupte. O astfel de interpretare este confirmată de actele pregătitoare ale Regulamentului nr. 1931/2006, din care rezultă că, deși Comisia a propus inițial o aliniere la șederea maximă, prevăzută de acquis-ul Schengen, de trei luni pe semestru, legiuitorul Uniunii a reținut o limitare specială referitoare la șederi neîntrerupte. În această privință, împrejurarea că această limitare este plafonată la trei luni, ca și în acquis-ul Schengen, nu poate pune la îndoială caracterul său special în raport cu dreptul comun aplicabil resortisanților unor țări terțe care nu sunt supuși condiției obținerii unei vize, din moment ce nu rezultă din nicio dispoziție a Regulamentului nr. 1931/2006 că aceste trei luni ar fi incluse în aceeași perioadă de șase luni.

24 Pe de altă parte, spiritul Regulamentul nr. 1931/2006 invită, dacă mai era nevoie, la o interpretare autonomă a acestuia. Atât obiectivele, cât și dispozițiile sale indică intenția legiuitorului Uniunii de a prevedea pentru micul trafic de frontieră norme derogatorii de la Regulamentul nr. 562/2006. Obiectul acestor norme, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 52 din concluzii, este de a permite populațiilor din zonele de frontieră în cauză, în scopul de a ține seama de realitățile locale, actuale sau moștenite din trecut, să treacă frontierele terestre externe ale Uniunii pentru motive legitime de natură economică, socială, culturală sau familială, și aceasta cu ușurință, adică fără constrângeri administrative excesive, în mod frecvent, dar și regulat.

25 Preocupările exprimate de guvernele maghiar și polonez cu privire la pretinsele consecințe negative ale unei asemenea interpretări asupra ordinii publice frontaliere nu pot convinge, din moment ce dreptul astfel conferit titularilor unui permis de trecere locală a frontierei nu este nici necondiționat și nici absolut. Astfel, obținerea acestui permis este supusă unei condiții privind o reședință minimă de un an în zona de frontieră a țării vecine, durată care poate fi prelungită printr-un acord bilateral. În plus, nimic nu se opune ca un astfel de acord să prevadă o durată maximă de ședere neîntreruptă mai scurtă decât cele trei luni prevăzute de Regulamentul nr. 1931/2006, care reprezintă doar o limită maximă. În plus, facilitarea trecerii frontierei are în vedere, astfel cum rezultă din însuși textul considerentului (4) și al articolului 9 litera (b) din regulamentul menționat, persoanele de bună-credință cu reședința în zonele de frontieră, care au motive legitime, justificate corespunzător, de a trece frecvent o frontieră externă terestră. În această privință, autoritățile competente sunt libere să aplice sancțiunile la care face referire articolul 7 din Regulamentul nr. 1931/2006 acelor persoane cu reședința în zonele de frontieră care ar utiliza în mod abuziv sau fraudulos permisul lor de trecere locală a frontierei.

26 În consecință, trebuie să se răspundă la prima și la cea de a patra întrebare că Regulamentul nr. 1931/2006 trebuie interpretat în sensul că titularul unui permis de trecere locală a frontierei eliberat în temeiul regimului specific micului trafic de frontieră instituit prin acest regulament trebuie să aibă posibilitatea, în limitele prevăzute de regulamentul menționat și de acordul bilateral adoptat pentru aplicarea acestuia încheiat între țara terță al cărei resortisant este și statul membru vecin, pe de o parte, să circule liber în zona de frontieră timp de trei luni în cazul în care șederea sa nu este întreruptă și, pe de altă parte, să beneficieze de un nou drept de ședere de trei luni după fiecare întrerupere a șederii sale.

Cu privire la a doua întrebare

27 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere ridică, în esență, problema frecvenței acceptabile a întreruperilor șederii unui titular al unui permis de trecere locală a frontierei în sensul articolului 5 din Regulamentul nr. 1931/2006.

28 În această privință, ca o consecință a celor arătate mai sus, rezultă că șederea titularului unui permis de trecere locală a frontierei eliberat pentru micul trafic de frontieră trebuie să fie considerată ca fiind întreruptă de îndată ce persoana în cauză trece frontiera pentru a se întoarce în statul de reședință în conformitate cu autorizația care i-a fost acordată, și aceasta fără a fi nevoie să se țină seama de numărul de treceri efectuate în fiecare zi.

29 Astfel, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006 trebuie interpretat în sensul că prin întreruperea șederii prevăzută la acest articol se înțelege trecerea, indiferent de frecvența acesteia, chiar și de mai multe ori pe zi, a frontierei dintre statul membru vecin și țara terță în care are reședința titularul permisului de trecere locală a frontierei, conform condițiilor stabilite prin acest permis.

Cu privire la celelalte întrebări

30 Având în vedere răspunsul dat la prima, la a doua și la a patra întrebare, nu este necesar să se răspundă la a treia și la a cincea întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

31 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 (Camera a patra) declară:

1) Regulamentul (CE) nr. 1931/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 de stabilire a normelor referitoare la micul trafic de frontieră la frontierele terestre externe ale statelor membre și de modificare a dispozițiilor Convenției Schengen trebuie interpretat în sensul că titularul unui permis de trecere locală a frontierei eliberat în temeiul regimului specific micului trafic de frontieră instituit prin acest regulament trebuie să aibă posibilitatea, în limitele prevăzute de regulamentul menționat și de acordul bilateral adoptat pentru aplicarea acestuia încheiat între țara terță al cărei resortisant este și statul membru vecin, pe de o parte, să circule liber în zona de frontieră timp de trei luni în cazul în care șederea sa nu este întreruptă și, pe de altă parte, să beneficieze de un nou drept de ședere de trei luni după fiecare întrerupere a șederii sale.

2) **Articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006 trebuie interpretat în sensul că prin întreruperea șederii prevăzută la acest articol se înțelege trecerea, indiferent de frecvența acesteia, chiar și de mai multe ori pe zi, a frontierei dintre statul membru vecin și țara terță în care are reședința titularul permisului de trecere locală a frontierei, conform condițiilor stabilite prin acest permis.**

Semnături