



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 6 decembrie 2012¹

Cauza C-254/11

**Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége
împotriva
Oskar Shomodi**

[cerere de decizie preliminară formulată de Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungaria)]

„Spațiul de libertate, securitate și justiție — Micul trafic de frontieră la frontierele terestre externe ale Uniunii — Regulamentul (CE) nr. 1931/2006 — Articolul 5 — Locuitori ai zonei de frontieră — Calculul duratei maxime de ședere neîntreruptă autorizată — Convenție bilaterală — Durată maximă de ședere neîntreruptă de trei luni în decursul unei perioade de șase luni — Respectarea vieții private — Articolul 7 din cartă — Articolul 8 din CEDO — Libertatea de trecere a frontierei — Motive legitime — Prevenirea și sancționarea abuzurilor — Just echilibru”

1. Curtea este pentru prima dată invitată să interpreteze dispozițiile Regulamentului (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 Schengen².

2. Regimul specific micului trafic de frontieră, care derogă de la normele generale de reglementare a controlului persoanelor la frontierele terestre externe ale statelor membre, vizează, în general, să reglementeze situația populațiilor stabilite în zonele de frontieră, care deseori percep trasarea frontierelor statale drept o împrejurare artificială care aduce prejudicii vieții lor sociale, în diferitele sale dimensiuni, sau, cel puțin, constituie un obstacol practic în calea dezvoltării ei. Această constatare este valabilă mai cu seamă pentru populațiile care au fost afectate de-a lungul ultimului secol de deplasări de frontieră relativ frecvente.

3. *Ratio legis* a acestei reglementări unice, care prezintă particularitatea de a delega statelor membre competența de a încheia cu statele terțe interesate acorduri bilaterale de punere în aplicare a regimului pe care îl stabilește, ne va determina să invităm Curtea să declare că un regim de trecere a frontierelor instituit în contextul micului trafic de frontieră, precum cel în discuție în cauza principală, nu poate, având în vedere logica specifică regimului stabilit prin Regulamentul nr. 1931/2006 și imperativele care rezultă în special din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene³ și din

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO L 405, p. 1, rectificare în JO 2007, L 29, p. 3, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 140. Cu privire la acest regulament, a se vedea Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law*, ediția a treia, Oxford EU Law Library, 2011, p. 210 și urm., Beaudu, G., „La politique européenne des visas de court séjour”, *Cultures & Conflits*, postat pe internet la 29 septembrie 2003, consultat la 4 noiembrie 2012, <http://conflits.revues.org/909>.

3 — Denumită în continuare „cartă”.

Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950⁴, să își găsească temei în dispozițiile articolului 5 din regulamentul menționat, nici măcar în cazul în care această dispoziție ar fi interpretată în coroborare cu articolul 20 din Convenția de punere în aplicare a acordului Schengen, semnată la Schengen la 19 iunie 1990⁵.

I – Cadrul juridic

4. Prezenta cauză se înscrie într-un cadru juridic unic. Astfel, acest cadru este constituit în principal, pe de o parte, dintr-un act de drept internațional, în speță Acordul privind micul trafic de frontieră, semnat la 18 septembrie 2007 la Ujgorod între guvernul maghiar și cabinetul de miniștri al Ucrainei⁶, și, pe de altă parte, dintr-un act de drept derivat al Uniunii, Regulamentul nr. 1931/2006, primul fiind adoptat pe baza „autorizării” celui de al doilea. Doar principalele dispoziții relevante din acordul bilateral menționat și din regulamentul citat sunt reluate mai jos, deși se înscriu într-un cadru juridic mai general, constituit în special din *acquis-ul Schengen*⁷, din Codul frontierelor Schengen⁸ și din Codul de vize⁹.

A – Dreptul internațional: acordul bilateral încheiat de Ungaria

5. Articolul 1 alineatele 1 și 5 din acordul bilateral încheiat de Ungaria prevede:

„1. Persoanele care au de cel puțin trei ani reședința stabilă în una dintre localitățile situate în zona de frontieră enumerate în anexa I la prezentul acord și care dețin un permis de trecere locală a frontierei în sensul articolului 2 pot intra și rămâne în zona de frontieră a celeilalte părți contractante fără a fi necesar să obțină o altă autorizație.

[...]

5. Permisul prevăzut la articolul 2 dă dreptul la intrări multiple și la o ședere neîntreruptă de maximum trei luni în decursul unei perioade de șase luni în zona de frontieră a celeilalte părți contractante, în special pentru motive sociale, culturale sau familiale ori pentru motive economice justificate care, în sensul legislației naționale, nu sunt calificate drept activități profesionale. Locuitorii din zonele de frontieră care au intrat pe teritoriul celeilalte părți contractante în temeiul unui permis nu au drept de ședere în afara zonei de frontieră a acesteia.

[...]”.

4 — Denumită în continuare „CEDO”.

5 — JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183; denumită în continuare „CAAS”.

6 — Denumit în continuare „acordul bilateral încheiat de Ungaria”. Acord promulgat prin Legea nr. CLIII din 2007 de promulgare a Acordului privind reglementarea micului trafic de frontieră, încheiat între guvernul maghiar și Consiliul de Miniștri al Ucrainei (2007. évi CLIII. Törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről).

7 — Acordul între guvernele statelor Uniunii Economice Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele lor comune, semnat la Schengen la 14 iunie 1985, precum și CAAS fac parte, de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam (a se vedea Protocolul privind integrarea *acquis-ului Schengen* în cadrul Uniunii Europene, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul de instituire a Comunității Europene prin Tratatul de la Amsterdam), din *acquis-ul Schengen*, care se aplică Ungariei în temeiul articolului 2 din Protocolul nr. 19 privind *acquis-ul Schengen* integrat în cadrul Uniunii Europene. *Acquis-ul Schengen* s-a aplicat Ungariei începând cu 21 decembrie 2007. A se vedea articolul 1 din Decizia 2007/801/CE a Consiliului din 6 decembrie 2007 privind aplicarea integrală a dispozițiilor *acquis-ului Schengen* în Republica Cehă, în Republica Estonia, în Republica Letonia, în Republica Lituania, în Republica Ungară, în Republica Malta, în Republica Polonă, în Republica Slovenia și în Republica Slovacă (JO L 323, p. 34).

8 — 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).

9 — Regulamentul (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 L 243, p. 1).

B – *Dreptul Uniunii: Regulamentul nr. 1931/2006*

6. Considerentele (2)-(4), (9) și (13) 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 [Codul frontierelor Schengen].

(4) Comunitatea ar trebui să stabilească criteriile și condițiile care trebuie respectate la facilitarea trecerii frontierelor terestre externe ale statelor membre pentru persoanele cu reședința în zonele de frontieră, în temeiul regimului specific micului trafic de frontieră. Aceste criterii și condiții ar trebui să asigure un echilibru între, pe de o parte, 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, și, pe de altă parte, necesitatea de a împiedica imigrația ilegală și de a contracara potențialele amenințări de securitate prezentate de activități infracționale.

[...]

(9) Pentru punerea în aplicare a regimului specific micului trafic de frontieră, statele membre ar trebui să fie autorizate să mențină sau să încheie, după caz, acorduri bilaterale cu țări terțe vecine, sub rezerva ca aceste acorduri să fie în conformitate cu normele stabilite prin prezentul regulament.

[...]

(13) Prezentul regulament respectă drepturile și libertățile fundamentale, precum și principiile recunoscute în special de [cartă].”

7. Articolul 2 literele (a) și (b) din Regulamentul nr. 1931/2006 prevede:

„Prezentul regulament nu aduce atingere dispozițiilor de drept comunitar și de drept național care se aplică resortisanților țărilor terțe cu privire la:

(a) șederea de lungă durată;

(b) accesul la o activitate economică și exercitarea unei asemenea activități.”

8. Articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006, intitulat „Durata șederii în zona de frontieră”, prevede:

„Acordurile bilaterale menționate la articolul 13 precizează durata maximă autorizată pentru fiecare ședere neîntreruptă efectuată în cadrul regimului specific micului trafic de frontieră, care nu poate depăși trei luni.”

9. Încheierea de către statele membre a unor acorduri bilaterale cu țările terțe vecine, vizate la articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006, este reglementată la articolul 13 din regulamentul menționat, care prevede:

„(1) În scopul punerii în aplicare a regimului specific micului trafic de frontieră, statele membre sunt autorizate să încheie acorduri bilaterale cu țările terțe vecine în conformitate cu normele prevăzute în prezentul regulament.

De asemenea, statele membre pot menține acordurile bilaterale existente cu țările terțe vecine în domeniul micului trafic de frontieră. În măsura în care astfel de acorduri sunt incompatibile cu prezentul regulament, statele membre în cauză modifică acordurile în cauză astfel încât să se elimine incompatibilitățile constatate.

(2) Înainte de a încheia sau modifica orice acord bilateral în domeniul micului trafic de frontieră cu o țară terță vecină, statul membru în cauză consultă Comisia cu privire la compatibilitatea acordului cu prezentul regulament.

În cazul în care Comisia consideră că acordul este incompatibil cu prezentul regulament, aceasta informează de îndată statul membru în cauză în acest sens. Statul membru ia toate măsurile necesare pentru a modifica acordul menționat într-un termen rezonabil, astfel încât să se elimine incompatibilitățile constatate.

(3) Atunci când Comunitatea sau statul membru în cauză nu au încheiat un acord general de readmisie cu o țară terță, acordurile bilaterale în domeniul micului trafic de frontieră încheiate cu această țară terță prevăd facilitarea readmisiei persoanelor despre care se constată [că] au utilizat abuziv regimul specific micului trafic de frontieră, astfel cum este instituit prin prezentul regulament.”

10. Articolul 14 din Regulamentul nr. 1931/2006 prevede:

„În acordurile bilaterale menționate la articolul 13, statele membre se asigură că țările terțe acordă persoanelor care beneficiază de dreptul comunitar la libera circulație, precum și resortisanților țărilor terțe care rezidă în mod legal în zona de frontieră a statului membru în cauză un tratament cel puțin comparabil cu cel acordat locuitorilor zonei de frontieră a țării terțe în cauză.”

11. Pe de altă parte, articolul 20 din Regulamentul nr. 1931/2006 a modificat articolul 136 alineatul (3) din CAAS. Articolul 136 menționat, astfel cum a fost modificat, prevede:

„(1) O parte contractantă care intenționează să inițieze negocieri asupra controalelor la frontieră cu un stat terț va informa celelalte părți contractante despre această intenție în timp util.

(2) Nicio parte contractantă nu va încheia cu unul sau mai multe state terțe acorduri de simplificare sau eliminare a controalelor la frontieră fără o autorizare în prealabil din partea celorlalte părți contractante, sub rezerva dreptului statelor membre ale Comunităților Europene de a încheia astfel de acorduri împreună.

(3) Alineatul (2) nu se aplică acordurilor bilaterale referitoare la micul trafic de frontieră, astfel cum sunt menționate la articolul 13 din Regulamentul [nr. 1931/2006].”

C – Dreptul maghiar

12. Articolul 40 alineatul 1 din Legea nr. II din 2007 privind intrarea și șederea resortisanților țărilor terțe¹⁰ (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény) prevede:

„În temeiul dispozițiilor din Codul frontierei Schengen, autoritatea competentă în domeniul controlului traficului de frontieră refuză intrarea pe teritoriul național a resortisanților țărilor terțe care doresc să rămână pe acesta pentru o perioadă care nu depășește trei luni și, după luarea în considerare, în prealabil, a intereselor acestora, dispun returnarea lor [...]”

II – Situația de fapt aflată la originea litigiului principal

13. Domnul Shomodi¹¹ este cetățean ucrainean, titular al unui permis de trecere locală a frontierei, în curs de validitate, eliberat în conformitate cu Regulamentul nr. 1931/2006, care s-a prezentat la 2 februarie 2010 la postul rutier de trecere a frontierei din Záhony (Ungaria) cu scopul de a intra în zona de frontieră a teritoriului maghiar stabilită în temeiul regulamentului menționat.

14. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (Direcția Departamentală de Poliție din Szabolcs-Szatmár-Bereg, Comisariatul Poliției de Frontieră din Záhony)¹² i-a refuzat totuși intrarea pe teritoriul maghiar în cadrul micului trafic de frontieră în temeiul articolului 40 alineatul 1 din Legea nr. II din 2007. Astfel, aceasta constatase, consultând datele din sistemul de intrări și de ieșiri de pe teritoriu că, în perioada cuprinsă între 3 septembrie 2009 și 2 februarie 2010, calculând intrările și ieșirile multiple, intimatul din litigiul principal petrecuse 105 zile pe teritoriul maghiar, depășind astfel cele 93 de zile autorizate.

15. Consulul general al Ucrainei la Nyíregyháza (Ungaria) și intimatul din litigiul principal au introdus o acțiune la Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság (Tribunalul Departamental din Szabolcs-Szatmár-Bereg, Ungaria) împotriva acestei decizii, susținând că aceasta încalcă articolul 1 alineatul 5 din acordul bilateral încheiat de Ungaria.

16. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság a admis acțiunea, considerând că articolul 1 alineatul 5 din acordul bilateral încheiat de Ungaria trebuie înțeles, în lumina dreptului Uniunii, în sensul că titularul unui permis de trecere locală a frontierei dispune, pe de o parte, de un număr nelimitat de intrări pe teritoriul maghiar și, pe de altă parte, de un drept de ședere neîntreruptă care nu poate depăși trei luni în decursul unei perioade de șase luni. Astfel, acesta a considerat că titularul unui permis de trecere locală a frontierei dispune de un număr nelimitat de intrări și că limita temporală de trei luni nu privea decât șederea neîntreruptă. De asemenea, a considerat că nici Codul frontierei Schengen, nici dispozițiile Legii nr. II din 2007 nu erau aplicabile în cadrul micului trafic de frontieră.

17. Recurenta din litigiul principal a formulat recurs la Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága împotriva hotărârii Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság, în cadrul căruia a susținut că interpretarea articolului 1 alineatul 5 din acordul bilateral încheiat de Ungaria reținută de acesta din urmă este contrară articolului 20 alineatul (1) din CAAS, considerentului (3) al Codului frontierei Schengen, precum și articolului 2 litera (a) și articolului 5 din Regulamentul nr. 1931/2006. Aceasta susține că șederea neîntreruptă vizată de dispoziția menționată din acordul bilateral încheiat de Ungaria trebuie înțeleasă în sensul că permisul de trecere locală a frontierei este valabil pentru o durată maximă de trei luni, fiecare numărând 31 de zile, adică 93 de zile în total, cuprinse într-o perioadă de șase luni începând de la prima intrare.

10 — Denumită în continuare „Legea nr. II din 2007”.

11 — Denumit în continuare „intimatul din litigiul principal”.

12 — Denumită în continuare „recurenta din litigiul principal”.

III – Întrebările preliminare și procedura în fața Curții

18. În aceste împrejurări, Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága 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 state membre și țări 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 [CAAS] – 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?”

19. Intimatul din litigiul principal, Ungaria, Republica Polonia, România și Republica Slovacă, precum și Comisia au prezentat observații scrise.

20. Recurenta din litigiul principal, Ungaria, România, precum și Comisia au prezentat și observații orale în ședința care a fost organizată la 14 iunie 2012.

IV – Analiză

A – Observații preliminare cu privire la ordinea examinării întrebărilor preliminare

21. Trebuie precizat de la bun început că, având în vedere situația de fapt în discuție în litigiul principal, precum și cadrul juridic în care se înscrie acesta din urmă, în special dispozițiile relevante din acordul bilateral încheiat de Ungaria, problema care trebuie să rețină atenția este în principal cea ridicată prin cea de a patra întrebare preliminară formulată de instanța de trimitere.

22. Astfel, mai întâi, din dosar reiese că intimatului din litigiul principal i s-a refuzat accesul pe teritoriul maghiar întrucât suma șederilor pe care le efectuase depășea trei luni în decursul unei perioade de șase luni. Mai precis, decizia în litigiu nu era, pe de o parte, motivată de durata totală cumulată a șederilor persoanei respective în Ungaria și era, pe de altă parte, întemeiată doar pe dispozițiile articolului 40 alineatul 1 din Legea nr. II din 2007, care face trimitere doar la Codul frontierei Schengen.

23. Or, cea de a patra întrebare a instanței de trimitere se referă, în legătură directă cu situația de fapt în discuție în litigiul principal, la compatibilitatea cu articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006 a regimului prevăzut în acordul bilateral încheiat de Ungaria. Articolul 1 alineatul 5 din acordul menționat autorizează, astfel, „intrări multiple și [o] ședere neîntreruptă de maximum trei luni”, conform articolului 5 din Regulamentul nr. 1931/2006, însă numai, cu trimitere implicită la articolul 20 din CAAS sau la articolul 5 din Codul frontierei Schengen, „în decursul unei perioade de șase luni în zona de frontieră” prevăzută de acordul menționat. Aceeași dispoziție ar permite, în plus, urmând ipoteza prezentată de instanța de trimitere, adunarea duratei multiplelor șederi efectuate de o persoană în Ungaria în vederea efectuării calculului duratei maxime de trei luni de ședere în decursul unei perioade de șase luni.

24. În schimb, primele trei întrebări ale instanței de trimitere se întemeiază pe o situație ipotetică. Astfel, aceste întrebări iau în considerare ipoteza unei persoane care își utilizează permisul de trecere locală a frontierei pentru a-și optimiza din punct de vedere legal, într-o anumită măsură, timpul de prezență pe teritoriul unui stat membru, prin efectuarea unei șederi pe acel teritoriu în mod neîntrerupt pentru o perioadă maximă de trei luni, prevăzută la articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006, trecând apoi din nou frontiera, eventual chiar în aceeași zi, astfel încât să își asigure un nou drept de ședere de trei luni, denaturând astfel finalitatea regimului specific micului trafic de frontieră.

25. În sfârșit, cea de a cincea întrebare, care o completează într-o anumită măsură pe cea de a patra, făcând-o întrebare deschisă, se referă la modalitățile de calcul al duratei șederilor care rezultă din deplasări unice sau multiple mai mici de 24 de ore.

26. Un răspuns negativ la cea de a patra întrebare implică faptul că nu va fi necesar să se răspundă la cea de a cincea întrebare. Pe de altă parte, având în vedere că primele trei întrebări se întemeiază pe ipoteza unui abuz de drept, întrucât se referă la deplasări transfrontaliere susceptibile să camufleze o reședință disimulată și care denaturează finalitatea regimului specific micului trafic de frontieră, ele vor fi abordate din această perspectivă în cadrul răspunsului care trebuie să fie dat la cea de a patra întrebare.

B – Punerea în aplicare a Regulamentului nr. 1931/2006

1. Acordurile bilaterale prevăzute la articolul 13 din Regulamentul nr. 1931/2006

27. Regulamentul nr. 1931/2006 prezintă originalitatea de a delega anumite aspecte ale punerii sale în aplicare statelor membre vizate, autorizându-le să încheie¹³, în conformitate cu articolul 13 din acesta, acorduri bilaterale în conformitate cu normele prevăzute în regulamentul menționat, care să le înlocuiască pe cele existente anterior¹⁴.

28. Articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006 prevede astfel că aceste acorduri bilaterale trebuie să precizeze durata maximă autorizată pentru fiecare ședere neîntreruptă efectuată în cadrul regimului menționat, precizându-se că această durată nu poate depăși trei luni.

29. Statele membre dispun, așadar, în cadrul obligației care le este astfel impusă, adică în măsura în care este stabilită o durată maximă de ședere neîntreruptă de cel mult trei luni și sub rezerva, mai larg, a respectării dreptului Uniunii¹⁵, de o reală marjă de negociere cu statele terțe interesate cu privire la precizarea modalităților, în special de natură temporală, de exercitare a drepturilor rezultând din regimul specific micului trafic de frontieră.

30. Practica urmată de diferitele state membre și state terțe interesate stă dovadă, în rest, în măsura în care se poate aprecia¹⁶, pentru utilizarea acestei prerogative. Unele dintre aceste acorduri pot să prevadă o durată maximă de ședere relativ scurtă¹⁷, fără alte condiții. Altele stabilesc, asemănător acordului bilateral încheiat de Ungaria, durata maximă de ședere neîntreruptă autorizată, dar dintr-o perioadă determinată, astfel cum este cazul acordurilor încheiate de Republica Polonia cu

13 — Sau să mențină, pentru acordurile încheiate înainte intrării în vigoare a Regulamentului nr. 1931/2006 care pot continua să producă efecte dacă sunt conforme cu dreptul Uniunii. A se vedea în acest sens și Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind punerea în aplicare și funcționarea regimului specific micului trafic de frontieră introdus prin Regulamentul (CE) nr. 1931/2006 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a normelor referitoare la micul trafic de frontieră la frontierele terestre externe ale statelor membre [COM(2009) 383 final, denumit în continuare „primul raport al Comisiei cu privire la regimul specific micului trafic de frontieră”]. Aceasta este situația, printre altele, a acordului încheiat între Republica Slovenia și Republica Croația, în vigoare din 2001, menționat în raportul de mai sus.

14 — Cu privire la acest „acquis” constituit din acorduri bilaterale cu privire la micul trafic de frontieră preexistente, a se vedea documentul de lucru al Comisiei din 9 septembrie 2002, intitulat „Dezvoltarea acquis-ului referitor la micul trafic de frontieră” [SEC(2002) 947].

15 — Astfel cum vom vedea mai jos.

16 — În pofida dispozițiilor articolului 19 din Regulamentul nr. 1931/2006, în temeiul cărora Comisia trebuie să pună la dispoziția statelor membre și a publicului informațiile referitoare la acordurile bilaterale încheiate de statele membre interesate notificate de acestea din urmă, nu a fost posibilă o identificare fiabilă a tuturor acordurilor încheiate și nici, prin urmare, culegerea tuturor informațiilor pertinente în această privință. Cu toate acestea, a se vedea informațiile care figurează în primul raport al Comisiei cu privire la regimul specific micului trafic de frontieră, precum și cele care figurează în Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu intitulată „Al doilea raport privind punerea în aplicare și funcționarea regimului specific micului trafic de frontieră instituit prin Regulamentul nr. 1931/2006” [COM(2011) 47 final, denumită în continuare „al doilea raport al Comisiei cu privire la regimul specific micului trafic de frontieră”], rapoarte publicate în conformitate cu articolul 18 din Regulamentul nr. 1931/2006, din care rezultă că ar fi fost încheiate sau ar fi pe punctul de a fi încheiate 14 acorduri. A se vedea și Eckstein, A., „Cross-border travel to become easier in Kaliningrad area”, *Europolitics*, 29 iulie 2011.

17 — A se vedea articolul 3 alineatele 2 și 3 din Acordul dintre Republica Slovenia și Republica Croația cu privire la micul trafic de frontieră și la cooperare, care limitează șederea neîntreruptă la șapte zile, exceptând totuși situația de forță majoră. A se vedea și articolul 2 alineatul 2 din Acordul dintre Republica Austria și Confederația Elvețiană cu privire la trecerea frontierelor de către persoane în cadrul micului trafic de frontieră, semnat la Viena la 13 iunie 1973.

Ucraina¹⁸ și, respectiv, cu Republica Belarus¹⁹ sau al acordului încheiat de Republica Slovacă cu Ucraina²⁰. Acordul încheiat de România cu Republica Moldova se limitează la a prevedea o limită maximă de ședere neîntreruptă de trei luni în dispoziția în care se definește micul trafic de frontieră²¹.

31. Este totuși important să subliniem și că, în conformitate cu articolul 13 din Regulamentul nr. 1931/2006, încheierea sau menținerea acestor acorduri bilaterale este posibilă pe baza „autorizării” Uniunii și a controlului prealabil al Comisiei, înaintea încheierii sau a modificării lor, al compatibilității lor cu normele regulamentului menționat. Prin urmare, deși este adevărat că statele membre dispun, în cadrul normelor stabilite de Regulamentul nr. 1931/2006, de o prerogativă reală în privința definirii de comun acord cu statele terțe a modalităților precise de punere în aplicare a regulamentului menționat, autoritățile și instanțele competente ale statelor membre trebuie de asemenea să interpreteze și să aplice dispozițiile adoptate în lumina textului și a finalității regulamentului menționat și în conformitate cu toate dispozițiile dreptului Uniunii.

2. Acordul bilateral încheiat de Ungaria

32. Articolul 1 alineatul 5 din acordul bilateral încheiat de Ungaria se înscrie în cerințele impuse la articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006, însă în termeni care nu sunt lipsiți de ambiguitate.

33. Această dispoziție prevede, astfel, că permisul de trecere locală a frontierei prevăzut la articolul 2 „dă dreptul la intrări multiple și la o ședere neîntreruptă de maximum trei luni în decursul unei perioade de șase luni în zona de frontieră a celeilalte părți contractante”. În acest mod, ea stabilește în mod clar durata maximă de ședere neîntreruptă autorizată în temeiul micului trafic de frontieră la trei luni, limitând în același timp aceste posibilități de ședere neîntreruptă „în decursul unei perioade de șase luni”.

34. Astfel cum este formulată, această dispoziție se pretează totuși, după cum rezultă din decizia de trimitere, la interpretări divergente din partea autorităților și a instanțelor maghiare.

35. Potrivit unei prime abordări, urmată de Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság, de intimatul din litigiul principal și de consulul general al Ucrainei în Ungaria, articolul 1 alineatul 5 din acordul bilateral încheiat de Ungaria ar autoriza, pe de o parte, multiple intrări și, pe de altă parte, o ședere neîntreruptă cu o durată maximă de trei luni în decursul unei perioade de șase luni.

36. Potrivit celei de a doua abordări, apărută de autoritățile maghiare competente, această dispoziție ar trebui interpretată și aplicată în așa fel încât durata maximă de trei luni din cadrul unei perioade de șase luni să poată fi calculată prin adunarea duratei eventualelor șederi multiple efectuate de o persoană, oricare ar fi durata fiecăreia dintre acestea.

18 — A se vedea articolul 4 din Acordul dintre guvernul Republicii Polonia și Consiliul de Miniștri al Ucrainei cu privire la normele specifice micului trafic de frontieră, semnat la Kiev la 28 martie 2008, care prevede o durată maximă de ședere neîntreruptă de 60 de zile, dar limitată la un total de 90 de zile dintr-o perioadă de șase luni cu începere de la prima trecere a frontierei. A se vedea și articolul 4 alineatul 5 din Acordul încheiat de Republica Letonia cu Republica Belarus, semnat la Riga la 23 august 2010.

19 — A se vedea articolul 4 din Acordul dintre guvernul Republicii Polonia și guvernul Republicii Belarus cu privire la normele specifice micului trafic de frontieră, semnat la Varșovia la 12 februarie 2010, care prevede o durată maximă de ședere neîntreruptă de 30 de zile dintr-o perioadă de șase luni cu începere de la prima trecere a frontierei.

20 — Din observațiile prezentate de Republica Slovacă reiese că acordul menționat, în versiunea sa inițială, limita perioada de ședere neîntreruptă la 30 zile, iar durata totală a șederii la 90 de zile dintr-o perioadă de 180 de zile. Noul acord, semnat la Bratislava la 17 iunie 2011, prevede o durată maximă de ședere neîntreruptă de 90 de zile dintr-o perioadă de 180 de zile.

21 — A se vedea articolul 1 litera c) din Acordul dintre guvernul Republicii Moldova și guvernul României cu privire la micul trafic de frontieră, semnat la București la 13 noiembrie 2009.

37. Acordul bilateral încheiat de Ungaria s-ar întemeia astfel, potrivit acestei a doua abordări, pe ideea că articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006 coroborat cu articolul 20 din CAAS sau cu articolul 5 din Codul frontierei Schengen ar stabili un regim de „credite de timp”, fiecare unitate de prezență continuă fiind contabilizată pentru calculul duratei maxime de trei luni din cadrul unei perioade autorizate de șase luni. Titularii unui permis de trecere locală a frontierei ar dispune astfel, pentru perioade de șase luni, de un drept de ședere total de trei luni, susceptibil de a fi repartizat în mod liber, inclusiv în mod concentrat și continuu într-o singură perioadă, fiind precizat că, în acest din urmă caz, orice posibilitate de trecere a frontierei în regimul micului trafic în următoarea perioadă de trei luni ar fi exclusă. În consecință, un locuitor al zonei de frontieră care ar efectua o ședere neîntreruptă timp de trei luni în zona de frontieră a unui stat membru chiar la începutul unei perioade de șase luni și care s-ar întoarce în statul său terț la sfârșitul acelei perioade nu ar mai putea să treacă din nou frontiera în următoarea perioadă de trei luni.

C – Compatibilitatea cu articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006 a acordului bilateral încheiat de Ungaria și a interpretării acestuia

38. Articolul 1 alineatul 5 din acordul bilateral încheiat de Ungaria răspunde „în mod formal” cerinței impuse la articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006, stabilind durata maximă de ședere neîntreruptă autorizată la trei luni. Această dispoziție nu poate să fie considerată, așadar, incompatibilă ca atare cu dispozițiile relevante din Regulamentul nr. 1931/2006 și poate fi chiar considerată conformă literal cu acestea din urmă²². Problema este că această interpretare gramaticală nu poate fi suficientă.

39. Astfel, simpla constatare a respectării textuale a Regulamentului nr. 1931/2006 nu poate permite să se concluzioneze că articolul 5 din acesta din urmă ar admite o interpretare potrivit căreia regimul astfel stabilit prin articolul 1 alineatul 5 din acordul bilateral încheiat de Ungaria, astfel cum este interpretat și aplicat de autoritățile maghiare competente, este perfect compatibil cu dreptul Uniunii, în pofida dispozițiilor articolului 20 din CAAS și ale articolului 5 din Codul frontierei Schengen.

40. Astfel, trebuie analizat în special dacă cerința suplimentară care constă în limitarea posibilităților de ședere neîntreruptă la trei luni „în decursul unei perioade de șase luni”²³, împreună cu metoda de calcul al duratei maxime de ședere de trei luni în decursul unei perioade de șase luni, prin adunarea duratei tuturor șederilor multiple efectuate în zona de frontieră, sunt perfect compatibile cu textul și cu finalitatea Regulamentului nr. 1931/2006 și, mai larg, cu toate dispozițiile de drept al Uniunii, în special de drept primar.

22 — Trebuie arătat, de altfel, că, în cadrul misiunii de control al compatibilității acordurilor bilaterale, care îi este atribuită prin articolul 13 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1931/2006, Comisia nu a relevat, astfel cum rezultă atât din primul, cât și din cel de al doilea raport cu privire la regimul specific micului trafic de frontieră, că această „discordanță” ar întruni elementele constitutive ale unei incompatibilități, fără nicio îndoială pentru motivele evocate mai jos, la nota 23 de subsol.

23 — În această privință, trebuie subliniat că însăși Comisia întreține o anumită ambiguitate. Astfel, în cadrul primului său raport cu privire la regimul specific micului trafic de frontieră, ea constată că toate acordurile bilaterale de care are cunoștință „impun restricții suplimentare cu privire la perioada de ședere în zona de frontieră, respectiv 90 de zile într-o perioadă de 180 de zile” (p. 7, punctul 4, sublinierea noastră), deși aceasta a precizat, pe de altă parte, în același raport, că posibilitatea efectuării unei șederi neîntrerupte de 90 de zile ar reprezenta „o derogare de la regula standard a Codului frontierei Schengen care limitează șederea pe termen scurt la maximum 90 de zile într-o perioadă de 180 de zile” (p. 3, punctul 2). Aceasta subliniază de asemenea în cel de al doilea raport cu privire la regimul specific micului trafic de frontieră că Regulamentul nr. 1931/2006 „permite unei persoane să rămână într-un stat membru timp de maximum trei luni într-o perioadă de timp dată” (p. 4, punctul 3.1, sublinierea noastră).

1. Cu privire la sensul Regulamentului nr. 1931/2006

a) Cu privire la logica regimului specific micului trafic de frontieră

41. Considerentele Regulamentului nr. 1931/2006 furnizează câteva indicații cu privire la temeiurile și la finalitățile regimului specific micului trafic de frontieră pe care îl instituie²⁴. Ele indică faptul că această reglementare specifică a fost adoptată în mod special pentru a se evita ca frontierele terestre ale Uniunii cu vecinii săi să constituie „o barieră în calea comerțului, a schimburilor sociale și culturale, [precum și] în calea cooperării regionale”²⁵. Articolul 3 punctul 3 din Regulamentul nr. 1931/2006, care definește „micul trafic de frontieră”, evocă de asemenea motive sociale și culturale, dar și „motive economice justificate” sau motive „de ordin familial”²⁶.

42. Din această perspectivă, regimul specific micului trafic de frontieră instituit prin Regulamentul nr. 1931/2006 are în esență ca obiect garantarea unui echilibru între, pe de o parte, necesitatea facilitării trecerii frontierelor terestre exterioare ale Uniunii pentru „persoanele de bună-credință cu reședința în zonele de frontieră, care au motive legitime de a [le] trece frecvent” și, pe de altă parte, „necesitatea de a împiedica imigrația ilegală și de a contracara potențialele amenințări de securitate prezentate de activități infracționale”²⁷.

43. În termeni foarte generali, instituirea unui „sistem eficace și convivial de gestionare a micului trafic de frontieră”²⁸ este astfel imaginată în același timp ca un „aspect esențial al oricărei politici de dezvoltare regională”²⁹ și ca o piesă indispensabilă eficacității dispozitivului de control la frontierele externe pus în aplicare de Uniune concomitent cu eliminarea frontierelor interioare în cadrul constituirii spațiului de libertate, securitate și justiție³⁰.

44. Prin urmare, numai ținând seama de contextul istoric, cultural, economic și social în care se înscrie regimul pe care îl instituie trebuie să fie identificată *ratio legis* a Regulamentului nr. 1931/2006, trebuie să fie interpretate dispozițiile acestuia și trebuie să fie apreciată punerea lui în aplicare.

24 — Problematika micului trafic de frontieră a fost mai precis expusă de Comisie în documentul său de lucru din 9 septembrie 2002, menționat mai sus, la originea procesului legislativ încheiat cu adoptarea Regulamentului nr. 1931/2006.

25 — A se vedea considerentul (2) al Regulamentului nr. 1931/2006. A se vedea și considerentul (1) al Regulamentului (UE) nr. 1342/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 decembrie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1931/2006 în ceea ce privește includerea oblastului Kaliningrad și a anumitor districte administrative poloneze în zona de frontieră eligibilă (JO L 347, p. 41).

26 — În aceeași ordine de idei, Codul frontierelor Schengen precizează, în considerentul (11), că „statele membre ar trebui să se asigure că procedurile de control la frontierele externe nu constituie un obstacol major pentru schimburile economice, sociale și culturale”.

27 — A se vedea considerentul (4) al Regulamentului nr. 1931/2006.

28 — Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European din 11 martie 2003 intitulată „Europa extinsă - Vecinătate: un cadru nou pentru relațiile cu vecinii noștri de la est și de la sud” [COM(2003) 104 final].

29 — A se vedea, pe lângă Comunicarea din 11 martie 2003, menționată mai sus, Comunicarea Comisiei din 12 mai 2004 intitulată „Politica europeană de vecinătate – Document de orientare” [COM(2004) 373 final].

30 — Astfel cum a expus însăși Comisia, Regulamentul nr. 1931/2006 formează împreună cu Codul frontierelor Schengen și cu Regulamentul (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului din 26 octombrie 2004 de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene (FRONTEX) (JO L 349, p. 1), un „cadru juridic operațional cu ajutorul căruia se poate exercita la frontiere un nivel mai înalt de control”. A se vedea în această privință Comunicarea Comisiei din 19 iulie 2006 privind prioritățile politice în lupta împotriva imigrației ilegale a resortisanților din țări terțe [COM(2006) 402 final, punctul 18]. A se vedea și Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European din 7 mai 2002 intitulată „Spre o gestionare integrată a frontierelor exterioare ale statelor membre ale Uniunii Europene” [COM(2002) 233 final], care evocă un corpus comun de legislație referitoare la frontierele exterioare.

45. Poate fi util să se amintească, în această privință, că regiunea în care s-a concretizat litigiul principal a fost teatrul unei istorii tumultuoase în cursul secolului XX, marcată de multiple modificări ale frontierelor³¹.

46. În acest context, Regulamentul nr. 1931/2006 instituie un „permis de trecere locală a frontierei”³², definindu-i principalele condiții și modalități de eliberare³³, precum și condițiile de validitate³⁴, și definește condițiile de intrare și de ieșire de pe teritoriul statelor membre a titularilor permisului menționat, autorizând în același timp statele membre să mențină sau să încheie cu statele terțe vecine acordurile bilaterale necesare punerii în aplicare a regimului astfel instituit.

47. Este important în această privință să se insiste mai întâi asupra faptului că nici articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006, nici vreo altă dispoziție din acesta din urmă nu prevede că durata totală a dreptului de ședere al beneficiarilor regimului specific micului trafic de frontieră trebuie să fie limitată la durata maximă de ședere neîntreruptă calculată prin raportare la o perioadă determinată de șase luni³⁵.

48. Apoi, trebuie arătat că regimul specific micului trafic de frontieră se caracterizează în principal, pe de o parte, prin limitarea atât *ratione personae*³⁶, cât și *ratione loci*³⁷, putând face obiectul unei sancțiuni³⁸, a domeniului său de aplicare și, pe de altă parte, prin finalitatea sa, care este aceea de a permite beneficiarilor săi să treacă „frecvent”³⁹ și „regulat”⁴⁰ o frontieră terestră exterioră, în măsura în care au motive legitime să o facă.

31 — Populația în discuție în cauza principală a făcut astfel parte din cinci state diferite pe parcursul unui secol. Regiunea, integrată în Regatul Ungariei, făcea parte din Imperiul Austro-Ungar. După nașterea Cehoslovaciei la 28 octombrie 1918, ea a fost alipită acesteia din urmă în temeiul Tratatului de la Trianon din 4 iunie 1920. Apoi, a fost din nou anexată Ungariei în temeiul primului arbitraj de la Viena din 2 noiembrie 1938, arbitraj declarat ulterior nul și neavenit prin Tratatul de la Paris din 10 februarie 1947. Regiunea este atunci integrată în URSS până la proclamarea independenței Ucrainei la 24 august 1991. Potrivit cifrelor publicate în cel de al doilea raport al Comisiei cu privire la regimul specific micului trafic de frontieră, între 400 000 și 450 000 de persoane ar fi eligibile pentru permisul de trecere locală a frontierei în Ungaria (punctul 3.2.1).

32 — A se vedea articolul 1 alineatul (1) și articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1931/2006. Trebuie subliniat că terminologia utilizată termenul – „permis” – a fost preferată celei de viză, propusă inițial de Comisie. În plus, pentru a ține seama de dispozițiile Regulamentului nr. 1931/2006, Consiliul a adoptat în aceeași zi Regulamentul (CE) nr. 1932/2006 al Consiliului din 21 decembrie 2006 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză la trecerea frontierelor externe ale statelor membre și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație (JO L 405, p. 23, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 147). În speță, articolul 1 alineatul (2) al doilea paragraf prima liniuță din Regulamentul (CE) nr. 539/2001 al Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație (JO L 81, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 97), astfel modificat, exonerează de obligația obținerii unei vize titularii unui permis de trecere locală a frontierei care sunt resortisanți ai țărilor terțe menționate în lista din anexa I la regulamentul menționat, anexă care stabilește lista exhaustivă a statelor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe ale statelor membre, printre care Ucraina, în discuție în cauza principală.

33 — Articolele 7-12 din Regulamentul nr. 1931/2006.

34 — Articolul 10 din Regulamentul nr. 1931/2006 în ceea ce privește durata validității și articolul 7 alineatul (2) din regulamentul menționat în ceea ce privește spațiul de validitate, în speță zona de frontieră definită la articolul 3 punctul 2 din acesta.

35 — În cel de al doilea său raport cu privire la regimul specific micului trafic de frontieră (p. 5, punctul 3.2.3), Comisia arată că acest aspect a făcut obiectul unor discuții în timpul negocierilor din 2006. Trebuie subliniat în această privință că, în propunerea sa inițială, Comisia nu avea în vedere un drept de ședere în zona de frontieră decât pentru cel mult șapte zile consecutive, durata totală a vizitelor succesive neputând depăși trei luni în 180 de zile. A se vedea articolul 6 din Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului din 23 februarie 2005 de stabilire a normelor referitoare la micul trafic de frontieră la frontierele terestre externe ale statelor membre și de modificare a Convenției Schengen și a Instrucțiunilor consulare comune [COM(2005) 56 final]. Textul articolului 5 din Regulamentul nr. 1931/2006 este cel care rezultă din modificarea propusă de Parlamentul European. A se vedea Raportul domnului Breyer, M., din 13 decembrie 2005, privind Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a normelor referitoare la micul trafic de frontieră la frontierele terestre externe ale statelor membre și de modificare a Convenției Schengen și a Instrucțiunilor consulare comune (A6-0406/2005).

36 — A se vedea articolul 3 punctul 6 din Regulamentul nr. 1931/2006, care definește locuitorul zonei de frontieră eligibil pentru beneficiul regimului micului trafic de frontieră, precum și articolul 4 din regulamentul menționat, care stabilește condițiile de intrare a locuitorilor zonei de frontieră pe teritoriul statelor membre.

37 — A se vedea articolul 3 punctul 2 din Regulamentul nr. 1931/2006, care definește zona de frontieră drept zona care nu se întinde, sub rezerva unor derogări, mai mult de 30 de kilometri de la frontieră. A se vedea și considerentul (5), precum și articolul 7 din regulamentul menționat, care limitează validitatea teritorială a permisului de trecere locală a frontierei.

38 — A se vedea articolul 7 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1931/2006.

39 — A se vedea considerentul (4), precum și articolul 9 litera (b) din Regulamentul nr. 1931/2006.

40 — A se vedea articolul 3 punctul 3 și articolul 15 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1931/2006, care definesc micul trafic de frontieră.

49. Cu toate acestea, trebuie să se constate că Regulamentul nr. 1931/2006 nu furnizează decât puține precizări cu privire la ce presupune această frecvență și această regularitate. Prin urmare, Curtea este cea care are sarcina de a se pronunța, în măsura în care este necesar, cu privire la acest aspect, ținând seama de motivele legitime susceptibile să justifice beneficiul regimului specific micului trafic.

50. Or, este important să se arate în această privință că, deși articolul 9 litera (b) din Regulamentul nr. 1931/2006 condiționează eliberarea unui permis de trecere locală a frontierei de prezentarea de către solicitant a unor documente care să dovedească, pe lângă statutul său de locuitor al zonei de frontieră, „existența unor motive legitime pentru trecerea frecventă a unei frontiere terestre externe în temeiul regimului specific micului trafic de frontieră”, regulamentul menționat spune de asemenea foarte puțin cu privire la motivele legitime care pot fi admise⁴¹.

51. Considerentul (2) al Regulamentului nr. 1931/2006 se limitează, astfel cum am subliniat deja, la a evoca „comerțul, schimburile sociale și culturale”, iar articolul 3 punctul 3 definește „micul trafic de frontieră” ca fiind „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 [...] de ordin familial”, dar și pentru „motive economice justificate”, precizându-se totuși în acest din urmă caz că, în conformitate cu articolul 2 litera (b) din Regulamentul nr. 1931/2006, acesta din urmă se aplică fără a aduce atingere dispozițiilor de drept al Uniunii și de drept național care se aplică resortisanților țărilor terțe în materie de acces la o activitate economică și de exercitare a unei asemenea activități⁴².

52. Din considerațiile care precedă rezultă astfel că *ratio legis* a reglementării specifice micului trafic de frontieră este de a permite persoanelor cu reședința în zonele de frontieră vizate să treacă cu ușurință, adică fără constrângeri administrative excesive⁴³, în mod frecvent⁴⁴, dar și regulat⁴⁵, pentru motive legitime de natură economică, socială, culturală sau familială, frontierele terestre exterioare ale Uniunii, precizându-se totuși că această libertate nu poate fi denaturată, deturnată de la finalitatea sa și exploatată în mod fraudulos sau abuziv, în caz contrar putându-se aplica sancțiuni⁴⁶.

53. Autoritățile naționale competente sunt cele care au obligația de a aprecia aceste motive legitime cu ocazia eliberării permiselor de trecere locală a frontierei⁴⁷, ținând seama de contextul istoric, cultural, economic și social în care a fost negociat și încheiat de statele membre și statele terțe vizate fiecare acord bilateral de punere în aplicare a regimului specific micului trafic de frontieră. Ele trebuie să ia în considerare aceleași motive legitime și atunci când își exercită puterea de control al intrărilor și ieșirilor pe care le-o recunoaște articolul 6 din Regulamentul nr. 1931/2006 în vederea garantării respectării condițiilor prevăzute la articolul 4 din acest regulament sau a puterii de sancționare a abuzurilor pe care le-o atribuie articolul 17 din regulamentul menționat.

41 — Raportul Propunerii de regulament nr. 1931/2006 în fața Parlamentului European, menționat mai sus, evoca în această privință „motive academice sau profesionale, [ca și] existența unor legături familiale”. Comisia pare, în schimb, mai restrictivă întrucât conține concepția regimului micului trafic de frontieră ca permițând doar „ameliorarea contactelor de la persoană la persoană în regiunile de frontieră”. A se vedea, pe lângă Comunicarea din 12 mai 2004, citată anterior, care evocă menținerea „contactelor tradiționale”, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliul din 5 decembrie 2007, intitulată „Consolidarea politicii europene de vecinătate” [COM(2007) 774 final, p. 6].

42 — Articolul 1 alineatul 5 din acordul bilateral încheiat de Ungaria precizează, de altfel, că trecerea frontierei este permisă dacă este motivată de „motive economice justificate care nu sunt calificate drept activități remunerate”.

43 — Astfel cum a arătat și Comisia, este vorba de „a permite populațiilor din regiunile de frontieră să mențină contactele tradiționale fără a fi împiedicate de obstacole administrative excesive”. A se vedea Comunicarea din 12 mai 2004, citată anterior, p. 18. A se vedea și Avizul Comisiei de afaceri externe a Parlamentului European din 25 noiembrie 2005 cu privire la Propunerea de regulament nr. 1931/2006.

44 — Această frecvență putând fi zilnică, astfel cum se subliniază în raportul domnului Brejc, M., din 13 decembrie 2005, menționat mai sus.

45 — Considerăm că acesta este principalul aspect în discuție în cadrul prezentei cauze.

46 — A se vedea considerentul (4), precum și articolul 7 alineatul (3) al doilea paragraf și articolul 17 din Regulamentul nr. 1931/2006.

47 — În conformitate cu articolul 9 litera (b) din Regulamentul nr. 1931/2006.

b) Cu privire la logica specifică CAAS și Codului frontierei Schengen

54. Autoritățile maghiare competente subliniază totuși, în esență, că regimul specific micului trafic de frontieră se înscrie în cadrul mai general al regimului stabilit prin CAAS și prin Codul frontierei Schengen și că dispozițiile Regulamentului nr. 1931/2006 trebuie să fie interpretate, prin urmare, în lumina acestora din urmă. Or, cele două regimuri nu sunt rezultatul aceleiași inspirații.

55. Din articolul 1 alineatul 5 din acordul bilateral încheiat de Ungaria rezultă că, implicit, dar totuși clar, cele două state implicate au concretizat cerința impusă la articolul 5 din Regulamentul nr. 1931/2006 prin trimitere la regimul aplicabil șederii pe termen scurt a resortisanților statelor terțe, astfel cum este stabilit la articolele 5 și 20 din CAAS, pe de o parte, și la articolul 5 din Codul frontierei Schengen și la articolul 2 din Codul de vize, pe de altă parte.

56. Articolul 20 din CAAS prevede libera circulație a resortisanților statelor terțe care nu sunt supuși condiției obținerii unei vize în spațiul Schengen timp de maximum trei luni în decursul termenului de șase luni de la data primei intrări⁴⁸, sub rezerva îndeplinirii condițiilor prevăzute la articolul 5 alineatul (1) literele (a) și (c)-(e) din CAAS.

57. Aceeași limitare la trei luni în decursul unei perioade de șase luni a duratei autorizate de ședere se regăsește la articolul 5 din Codul frontierei Schengen, care stabilește condițiile generale de intrare a resortisanților țărilor terțe pe teritoriul Uniunii pentru ședere pe termen scurt, precum și la articolul 2 punctul 2 litera (a) din Codul de vize, care definește noțiunea de viză⁴⁹.

58. Spre deosebire de Regulamentul nr. 1931/2006, al cărui domeniu de aplicare *ratione loci* și *ratione personae* este strict limitat, CAAS, asemănător Codului frontierei Schengen și Codului de vize, se aplică, sub rezerva unor excepții, șederilor pe termen scurt ale tuturor resortisanților statelor terțe pe tot teritoriul statelor membre vizate.

59. Limitarea de drept comun, aplicabilă tuturor resortisanților statelor terțe, a șederii pe termen scurt la o durată care să nu depășească trei luni în decursul unei perioade de șase luni nu se aplică, așadar, regimului derogatoriu specific micului trafic de frontieră.

60. Argumentul invocat de Ungaria, potrivit căruia caracterul derogatoriu al Regulamentului nr. 1931/2006 nu ar fi total și nu ar privi decât formalitățile de intrare, astfel încât articolul 5 din acesta ar trebui să fie interpretat în lumina dispozițiilor articolului 20 din CAAS sau ale articolului 5 din Codul frontierei Schengen, trebuie să fie respins în această privință.

48 — Cu privire la noțiunea „prima intrare”, și implicațiile sale, a se vedea Hotărârea din 3 octombrie 2006, Bot (C-241/05, Rec., p. I-9627). Trebuie notat că, în considerarea acestei hotărâri, Comisia a propus adoptarea unei „definiții clare a metodei de calcul a «șederilor care nu depășesc trei luni pe o perioadă de șase luni»”. A se vedea Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului nr. 562/2006 și a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen [COM(2011) 118 final].

49 — Aceeași limitare este amintită în mod sistematic în deciziile Consiliului privind semnarea și aplicarea provizorie a unor acorduri încheiate de Comunitatea Europeană cu state terțe referitoare la exonerarea de obligația de a deține viză de scurtă ședere. A se vedea de exemplu Decizia 2009/478/CE a Consiliului din 6 aprilie 2009 privind semnarea și aplicarea provizorie a Acordului dintre Comunitatea Europeană și Antigua și Barbuda privind exonerarea de obligația de a deține viză de scurtă ședere (JO L 169, p. 1), precum și Deciziile 2009/479/CE, 2009/480/CE, 2009/481/CE și 2009/483/CE ale Consiliului din aceeași zi, având același obiect și referitoare la Barbados (JO L 169, p. 9), la Republica Mauritius (JO L 169, p. 16), la Uniunea Bahamas (JO L 169, p. 23), la Republica Seychelles (JO L 169, p. 30) și la Federația Saint Kitts și Nevis (JO L 169, p. 37).

61. Astfel, considerentul (3) al Regulamentului nr. 1931/2006 indică în mod expres că 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, care sunt prevăzute în Codul frontierei Schengen⁵⁰. Articolul 35 din Codul frontierei Schengen precizează de altfel, în paralel, că nu aduce atingere normelor Uniunii aplicabile micului trafic de frontieră și acordurilor bilaterale existente în materie.

62. Rezultă că trebuie să se considere că toate dispozițiile Regulamentului nr. 1931/2006, al cărui obiect este tocmai acela de a stabili normele referitoare la micul trafic de frontieră, derogă de la regimul șederilor pe termen scurt stabilit prin Codul frontierei Schengen.

63. Caracterul derogatoriu al Regulamentului nr. 1931/2006 nu implică totuși că dispozițiile acestuia trebuie să facă în mod necesar obiectul unei interpretări stricte sau restrictive. Aceasta implică în special, astfel cum vom vedea mai jos, că, în calitate de *lex specialis*, dispozițiile regulamentului menționat nu pot fi exploatate în scopuri neprevăzute de acesta și nu pot fi utilizate în vederea eludării normelor dreptului Uniunii și ale dreptului național aplicabile în special, pe de o parte, șederilor pe termen scurt⁵¹ și, pe de altă parte, accesului la o activitate economică sau exercitării unei asemenea activități⁵².

64. În definitiv și pentru a încheia, din argumentele care precedă rezultă că dispozițiile articolului 20 din CAAS sau ale articolului 5 din Codul frontierei Schengen nu pot altera logica proprie micului trafic de frontieră stabilit prin Regulamentul nr. 1931/2006, care este de a permite locuitorilor din zonele de frontieră eligibili să treacă, în măsura posibilului, în mod normal frontierele locale, adică cu ușurință și cât de frecvent posibil, cu excepția situațiilor de fraudă și de abuz.

50 — Articolul 3 din CAAS prevedea deja că Comitetul executiv Schengen urma să adopte dispoziții referitoare la „exceptări și reglementări cu privire la traficul local de frontieră”, dispoziții care nu au fost totuși niciodată adoptate înainte de adoptarea Regulamentului nr. 1931/2006.

51 — În special, astfel cum a subliniat și Republica Polonia, dispozițiile Directivei 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (JO L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 225).

52 — A se vedea articolul 2 din Regulamentul nr. 1931/2006.

2. Cu privire la respectarea cartei și a CEDO

65. Având în vedere cele ce precedă, problema principală care este astfel supusă aprecierii Curții este aceea dacă regimul stabilit prin acordul bilateral încheiat de Ungaria, astfel cum este interpretat și/sau aplicat de autoritățile maghiare competente, este compatibil, în primul rând, cu spiritul regimului specific micului trafic de frontieră pe care tocmai l-am examinat în detaliu, astfel cum este interpretat în conformitate cu dreptul primar al Uniunii⁵³ și, mai precis, cu dispozițiile relevante din cartă⁵⁴ sau, dacă este cazul, din CEDO, și, în al doilea rând și mai larg, cu ansamblul dreptului Uniunii⁵⁵, conform articolului 4 alineatul (3) TUE⁵⁶.

66. În această privință, trebuie subliniat că considerentul (13) al Regulamentului nr. 1931/2006 prevede că acesta din urmă respectă drepturile și libertățile fundamentale, precum și principiile recunoscute în special de cartă.

67. Pe de altă parte, încheierea unor acorduri bilaterale precum cel în discuție în cauza principală ține de punerea în aplicare⁵⁷ a regimului specific micului trafic de frontieră, astfel încât acordurile menționate, care trebuie să fie conforme cu normele Regulamentului nr. 1931/2006, trebuie, mai larg, să fie încheiate cu respectarea dreptului primar și în special a dispozițiilor cartei, conform articolului 51 alineatul (1) din aceasta din urmă sau, în lipsă și dacă este cazul, a dispozițiilor CEDO, conform articolului 6 alineatul (3) TUE.

68. Mai întâi, într-un mod foarte intuitiv, s-ar putea imagina abordarea problemei din perspectiva liberei circulații.

69. Cu toate acestea, trebuie subliniat că, exceptând „persoanele care beneficiază de dreptul comunitar la liberă circulație” sau de drepturi echivalente⁵⁸, în sensul articolului 3 punctul 4 din Regulamentul nr. 1931/2006, articolul 45 alineatul (1) din cartă, care prevede dreptul oricărui cetățean al Uniunii la circulație și la ședere liberă pe teritoriul statelor membre, nu își găsește aplicare *ratione personae* în litigiul principal, la fel ca și articolul 45 alineatul (2) din cartă, care prevede posibilitatea de acordare a acelorași drepturi resortisanților țărilor terțe stabiliți legal pe teritoriul unui stat membru⁵⁹.

53 — În special articolul 67 TFUE și articolul 8 TUE. În această privință, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 8 TUE, „Uniunea dezvoltă relații privilegiate cu țările învecinate, în vederea stabilirii unui spațiu de prosperitate și de bună vecinătate, întemeiat pe valorile Uniunii și caracterizat prin relații strânse și pașnice, bazate pe cooperare”. Cu privire la această „clauză de vecinătate”, a se vedea în special Hanf, D., „The European Neighbourhood Policy in the Light of the new «Neighbourhood Clause» (Article 8 TEU)”, în Lannon, E., *The European Neighbourhood Policy Challenges – Les défis de la politique européenne de voisinage*, Peter Lang, 2012, p. 109-123.

54 — Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Lindqvist (C-101/01, Rec., p. I-12971, punctul 87), Hotărârea din 26 iunie 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții (C-305/05, Rep., p. I-5305, punctul 28), Hotărârea din 23 decembrie 2009, Detiček (C-403/09 PPU, Rep., p. I-12193, punctul 34), Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, Rep., p. I-13905, punctul 77), precum și Hotărârea din 22 noiembrie 2012, M. (C-277/11, punctul 93).

55 — Este important de subliniat că, în conformitate cu Protocolul nr. 23 privind relațiile externe ale statelor membre în ceea ce privește trecerea frontierelor externe, anexat la Tratatul UE și la Tratatul FUE, deși statele membre păstrează, în absența unor dispoziții adoptate în temeiul articolului 77 alineatul (1) litera (b) TFUE, competența de a negocia sau de a încheia acorduri cu țări terțe, acestea se exercită numai atât timp cât acordurile respective respectă dreptul Uniunii și celelalte acorduri internaționale incidente. *A fortiori* situația este aceeași în cazul acordurilor bilaterale a căror încheiere este prevăzută, impusă, printr-un act de drept derivat adoptat în temeiul articolului 77 alineatul (2) litera (a) TFUE, precum Regulamentul nr. 1931/2006.

56 — A se vedea în această privință, pe lângă Hotărârea din 15 ianuarie 2002, Gottardo (C-55/00, Rec., p. I-413, punctul 33), și Hotărârea din 14 iulie 2005, Comisia/Germania (C-433/03, Rec., p. I-6985), hotărârile referitoare la acordurile bilaterale denumite „cer deschis”, de exemplu Hotărârea din 5 noiembrie 2002, Comisia/Danemarca (C-467/98, Rec., p. I-9519, punctele 110-112). A se vedea și Hotărârea din 24 aprilie 2007, Comisia/Țările de Jos (C-523/04, Rep., p. I-3267, punctele 74-76).

57 — Acesta este, de altfel, titlul capitolului IV din Regulamentul nr. 1931/2006, din care face parte articolul 13 care prevede încheierea de acorduri bilaterale.

58 — Acestea din urmă intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (Text cu relevanță pentru SEE) (JO L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

59 — Regimul micului trafic de frontieră nu se aplică, prin definiție, resortisanților statelor terțe care locuiesc legal pe teritoriul unui stat membru, ci locuitorilor din zonele de frontieră, astfel cum sunt definiți la articolul 3 punctul 6 din Regulamentul nr. 1931/2006.

70. Cu toate acestea și fără a fi nevoie să ne interogăm asupra problemei dacă litigiul principal intră, în vreun mod sau altul, în domeniul de aplicare al articolului 2 din Protocolul nr. 4 la CEDO⁶⁰, care consacră dreptul la libertatea de circulație, este clar că el intră, în orice caz⁶¹, ținând seama de logica regimului specific micului trafic de frontieră, în domeniul de aplicare al dispozițiilor articolului 7 din cartă, care garantează respectarea vieții private și de familie, dispoziție care trebuie să fie interpretată, potrivit articolului 52 alineatul (3) din cartă, în lumina dispozițiilor articolului 8 din CEDO⁶².

71. Resortisanții statelor terțe care nu intră în definiția membrilor familiei unui cetățean al Uniunii, în sensul Directivei 2004/38, și care nu beneficiază, așadar, de dreptul automat de intrare și de ședere în statul membru gazdă, dar care intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1931/2006, trebuie să poată să beneficieze, în opinia noastră, în cadrul aplicării acestuia din urmă, de garanțiile care rezultă din dreptul la viața privată și de familie în sens larg⁶³, asemănător, în mod reciproc, locuitorilor din zonele de frontieră cu reședința în statele membre.

D – Aplicarea articolului 7 din cartă și a articolului 8 din CEDO

72. Prin urmare, în definitiv, Regulamentul nr. 1931/2006 trebuie să fie interpretat, iar aplicarea dispozițiilor în discuție din acordul bilateral încheiat de Ungaria trebuie să fie apreciată chiar în lumina dispozițiilor relevante din cartă și din CEDO, precum și a principiilor generale ale dreptului Uniunii, în particular a principiului proporționalității.

73. Or, o aplicare pur mecanică a normei stabilite la articolul 1 alineatul 5 din acordul bilateral încheiat de Ungaria, astfel cum este interpretată pe baza abordării apărute de autoritățile maghiare competente și care determină să se refuze beneficiarului unui permis de trecere locală a frontierei, care dovedește că are legături personale și familiale sau, mai larg, legături sociale⁶⁴ cu cetățeni ai Uniunii care locuiesc în zona de frontieră a unui stat membru căreia i se aplică Regulamentul nr. 1931/2006, dreptul de intrare pe teritoriul statului membru menționat pentru simplul fapt că a cumulat trei luni de prezență pe teritoriul respectiv în decursul unei perioade de șase luni ar aduce o atingere disproporționată dreptului său la respectarea vieții private și de familie.

60 — Protocol care recunoaște anumite drepturi și libertăți, altele decât cele care figurează deja în CEDO și în Primul protocol adițional la CEDO.

61 — Mai multe dispoziții din cartă și/sau din CEDO sunt cu siguranță susceptibile să fie mai mult sau mai puțin direct afectate. Având în vedere funcția principală socială și culturală a Regulamentului nr. 1931/2006, putem cita, cu titlu de exemplu, articolul 9 din cartă (articolul 12 din CEDO), care garantează dreptul la căsătorie și dreptul de a întemeia o familie, articolul 14 din cartă (articolul 2 din Primul protocol adițional la CEDO), care consacră dreptul la educație, dar și articolul 17 din cartă, cu privire la dreptul de proprietate (articolul 1 din Primul protocol la CEDO) sau articolul 35 din cartă, cu privire la protecția sănătății, în măsura în care exercitarea și folosința acestor drepturi pot depinde de dreptul de a circula liber de o parte și de cealaltă a frontierelor și în măsura în care, în consecință, orice limitare a acestei libertăți de circulație poate afecta exercitarea drepturilor respective.

62 — A se vedea și Explicațiile cu privire la Carta drepturilor fundamentale (JO 2007, C 303, p. 17).

63 — În plus, este tocmai ceea ce subliniază considerentul (6) al Directivei 2004/38, citată anterior, care prevede prerogativa statelor membre de a prevedea, pe baza propriei legislații, posibilitatea de a decide dacă un drept de intrare sau de ședere ar putea fi acordat acestor persoane „în scopul menținerii unității familiei în sens larg”, „luând în considerare relația lor cu cetățeanul Uniunii sau orice alte împrejurări, precum dependența lor financiară sau fizică de cetățeanul Uniunii”.

64 — În acest sens, Hotărârea CEDO Niemietz împotriva Germaniei din 16 decembrie 1992, cererea nr. 13710/88, *Recueil des arrêts et décisions* 1992, seria A, nr. 251-B, § 29. Curtea Europeană a Drepturilor Omului statuează în această hotărâre că, deși nu este „nici posibil, nici necesar să se încerce definirea exhaustivă a noțiunii «viață privată», ar fi totuși „prea restrictiv să fie limitată la un «cerc intim» în care fiecare își poate desfășura viața personală după bunul plac și să se înlăture în totalitate lumea exterioară acestui cerc”. Aceasta adaugă că „respectarea vieții private trebuie astfel să înglobeze, într-o anumită măsură, dreptul persoanei de a stabili și de a dezvolta relații cu semenii săi”. A se vedea și Hotărârea CEDO C. împotriva Belgiei din 7 august 1996, cererea nr. 21794/93, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, § 25. Cu privire la elasticitatea noțiunii de viață privată, a se vedea în special Hotărârea CEDO Burghartz împotriva Elveției din 22 februarie 1994, cererea nr. 16213/90, seria A nr. 280-B, § 24 (păstrarea numelui de familie după căsătorie), Hotărârea CEDO Pretty împotriva Regatului Unit din 29 aprilie 2002, cererea nr. 2346/02, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-III, § 61 (dreptul la deces asistat), Hotărârea Bigaeva împotriva Greciei din 28 mai 2009, cererea nr. 26713/05, § 22-25 (refuzul înscrierii în barou), Hotărârea CEDO M. împotriva Elveției din 26 aprilie 2011, cererea nr. 41199/06, § 36 și 37 (refuzul înnoirii unui pașaport), Hotărârea CEDO Fernández Martínez împotriva Spaniei din 15 mai 2012, cererea nr. 56030/07, § 56-60 (refuzul reînnoirii unui contract de muncă al unui profesor de religie), precum și Hotărârea CEDO Godelli împotriva Italiei din 25 septembrie 2012, cererea nr. 33783/09, § 46 (investigarea identității părinților).

74. Astfel cum a statuat Curtea Europeană a Drepturilor Omului, desigur în contexte diferite⁶⁵, articolul 8 din CEDO protejează, dincolo de viața de familie *stricto sensu*, dreptul de a stabili și de a menține legături cu semenii și cu lumea exterioară și poate îngloba aspecte ale identității sociale a persoanei⁶⁶.

75. Prin urmare și, independent de existența sau inexistența unei „vieți de familie”, astfel cum expulzarea unui imigrant stabilit într-un stat membru se analizează ca o atingere a dreptului său la respectarea vieții sale private, refuzul intrării pe teritoriul unui stat membru opus titularului unui permis de trecere locală a frontierei se poate analiza ca atare și trebuie, prin urmare, să fie conform legii și să fie necesar într-o societate democratică, adică justificat de o nevoie socială imperioasă și, mai ales, proporțională cu scopul legitim urmărit⁶⁷.

76. Autoritățile naționale competente sunt cele care, sub controlul instanțelor naționale, au sarcina de a asigura un echilibru just între interesele în discuție, în speță dreptul intimatului din litigiul principal de a beneficia pe deplin de permisul său de trecere locală a frontierei și necesitatea autorităților competente ale statului membru de a preveni și de a sancționa abuzurile, în conformitate cu articolul 17 din Regulamentul nr. 1931/2006. Din această perspectivă, le revine sarcina de a examina de la caz la caz dacă un permis de trecere locală a frontierei este utilizat în mod abuziv sau fraudulos de beneficiarul său, ținând seama în mod corespunzător de motivele legitime invocate de acesta din urmă la momentul eliberării permisului menționat în vederea obținerii lui.

77. În aceste condiții, o practică a autorităților competente ale unui stat membru care constă în a refuza sistematic titularilor unui permis de trecere locală a frontierei lor, eliberat în mod valabil în conformitate cu dispozițiile Regulamentului nr. 1931/2006, dreptul de a intra pe teritoriul statului membru respectiv pentru singurul motiv că aceștia din urmă au efectuat, în decursul unei perioade de șase luni, mai multe șederi cu o durată cumulată mai mare de trei luni, fără a se ține seama nici de motivele legitime care justifică aceste șederi, nici de împrejurările în care acestea din urmă s-au derulat și fără a se fi constatat existența unei utilizări abuzive sau frauduloase a permiselor respective, nu îndeplinește, în orice caz, nici măcar dacă ar fi impusă de dispozițiile unui acord bilateral de punere în aplicare a regulamentului menționat, cerințele care rezultă din principiul proporționalității.

78. Rezultă că Regulamentul nr. 1931/2006 trebuie interpretat în sensul că se opune ca un acord bilateral adoptat în temeiul articolului 13 din regulamentul menționat, precum acordul bilateral încheiat de Ungaria, sau interpretarea care este dată acestuia de autoritățile și instanțele naționale competente să excludă posibilitatea unei persoane eligibile pentru beneficiul regimului menționat de a trece frontiera unui stat membru în împrejurări precum cele în discuție în litigiul principal, cu excepția situației în care se constată existența unei fraude sau a unui abuz.

65 — În speță, este vorba despre cauzele referitoare la expulzarea străinilor. A se vedea Hotărârea CEDO Ūner împotriva Țărilor de Jos din 18 octombrie 2006, cererea nr. 46410/99, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XII, § 59, precum și Hotărârea CEDO Maslov împotriva Austriei din 23 iunie 2008, cererea nr. 1638/03, *Recueil des arrêts et décisions* 2008, § 63.

66 — Hotărârea CEDO Mikulić împotriva Croației din 7 februarie 2002, cererea nr. 53176/99, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-I, § 53.

67 — A se vedea, printre altele, în materie de expulzare, Hotărârea CEDO Mehemi împotriva Franței din 26 septembrie 1997, cererea nr. 25017/94, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, § 34, precum și Hotărârea CEDO Dalia împotriva Franței din 19 februarie 1998, cererea nr. 26102/95, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, § 52; pentru returnare, Hotărârea CEDO Mubilanzila Mayeka și Kniki Mitunga împotriva Belgiei din 12 octombrie 2006, cererea nr. 13178/03, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XI, § 80. A se vedea și Hotărârea CEDO Kurić și alții împotriva Sloveniei din 13 iulie 2010, cererea nr. 26828/06, § 351 și următoarele.

V – Concluzie

79. Având în vedere toate considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungaria) după cum urmează:

„Articolul 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, în măsura în care stabilește la trei luni durata maximă de ședere neîntreruptă autorizată sub regimul specific micului trafic de frontieră, trebuie să fie interpretat în sensul că se opune ca un acord bilateral adoptat pentru punerea în aplicare a articolului 13 din regulamentul menționat sau interpretarea care este dată acestuia să excludă posibilitatea unei persoane eligibile pentru beneficiul regimului menționat de a trece frontiera unui stat membru:

- atunci când aceasta este titulara unui permis de trecere locală a frontierei eliberat în conformitate cu regulamentul menționat și în curs de validitate,
- pentru singurul motiv că aceasta a efectuat, în cadrul unei perioade cu o durată determinată, șederi multiple în zona de frontieră a statului membru respectiv cu o durată cumulată echivalentă cu durata maximă de ședere neîntreruptă prevăzută de acordul menționat, oricare ar fi această din urmă durată, și
- cu excepția cazului în care se constată că șederile respective reprezintă un comportament fraudulos sau abuziv.

Autoritățile naționale competente sunt cele care au sarcina, sub controlul instanțelor naționale, de a stabili dacă permisul de trecere locală a frontierei este utilizat în mod abuziv sau fraudulos”.