



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

13 decembrie 2017*

„Trimitere preliminară – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Regulamentul (CE) nr. 810/2009 – Articolul 32 alineatul (3) – Codul comunitar de vize – Decizie de respingere a cererilor de viză – Dreptul solicitantului la o cale de atac împotriva acestei decizii – Obligația unui stat membru de a garanta dreptul la o cale de atac jurisdicțională”

În cauza C-403/16,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Naczelny Sąd Administracyjny (Curtea Administrativă Supremă, Polonia), prin decizia din 28 iunie 2016, primită de Curte la 19 iulie 2016, în procedura

Soufiane El Hassani

împotriva

Minister Spraw Zagranicznych,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta (raportor), președinte de cameră, și domnii C. G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin și E. Regan, judecători,

avocat general: domnul M. Bobek,

grefier: doamna V. Giacobbo-Peyronnel, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 17 mai 2017,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru domnul El Hassani, de J. Białas, radca prawny;
- pentru Minister Spraw Zagranicznych, de K. Pawłowska-Nojszewska și de M. Arciszewski, în calitate de agenți;
- pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, de M. Kamejsza-Kozłowska și de K. Straś, în calitate de agenți;
- pentru guvernul ceh, de M. Smolek și de J. Vlácil, în calitate de agenți;
- pentru guvernul eston, de N. Grünberg, în calitate de agent;

* Limba de procedură: polona.

– pentru Comisia Europeană, de A. Stobiecka-Kuik și de C. Cattabriga, în calitate de agenți,
după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 7 septembrie 2017,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 32 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (JO 2009, L 243, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 (JO 2013, L 182, p. 1) (denumit în continuare „Codul de vize”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Soufiane El Hassani, pe de o parte, și Minister Spraw Zagranicznych (Ministrul Afacerilor Externe, Polonia), pe de altă parte, în legătură cu o decizie a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunalul Administrativ al Voievodatului Varșovia, Polonia) prin care acesta a respins acțiunea sa introdusă împotriva deciziei Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Rabacie [Consulul Republicii Polone în Rabat (Maroc)] din 27 ianuarie 2015 de respingere a cererii de viză formulate de domnul El Hassani.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Considerentul (29) al Codului de vize enunță:

„Prezentul regulament respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute, în special, de [Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950,] a Consiliului Europei (denumită în continuare «CEDO») și de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.”

- 4 Articolul 1 alineatul (1) din acest regulament are următorul cuprins:

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

- 5 Articolul 32 alineatele (1) și (3) din regulamentul menționat prevede:

„(1) Fără a se aduce atingere articolului 25 alineatul (1), cererea de viză se respinge:

[...]

(b) dacă există îndoieli întemeiate cu privire la autenticitatea documentelor justificative înaintate de către solicitant sau cu privire la veridicitatea datelor pe care le cuprind, la gradul de încredere care poate fi acordat declarațiilor solicitantului sau cu privire la intenția acestuia de a părăsi teritoriul statelor membre înainte de expirarea vizei pe care o solicită.

[...]

(3) Solicitanții cărora li s-a refuzat eliberarea unei vize au drept de exercitare a unei căi de atac. Călea de atac este îndreptată împotriva statului membru care a luat decizia finală cu privire la cerere și în conformitate cu legislația națională a respectivului stat membru. Statele membre furnizează solicitanților informații referitoare la procedura care trebuie urmată în situația exercitării unei căi de atac, astfel cum se precizează în anexa VI.”

Dreptul polonez

- 6 Articolul 76 alineatul 1) din ustawa o cudzoziemcach (Legea privind străinii) din 12 decembrie 2013 (denumită în continuare „Legea privind străinii”) prevede:

„O decizie de respingere a unei cereri de viză Schengen [...]

- 1) poate face obiectul unei cereri de reexaminare de către consul, dacă decizia a fost adoptată de această autoritate;
 - 2) poate fi contestată la Komendant Główny Straży Granicznej (directorul general al Poliției de frontieră), dacă decizia a fost adoptată de Komendant placówki Straży Granicznej (șeful de post al Poliției de frontieră).”
- 7 Articolul 5 din ustawa-Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Legea privind codul de procedură în fața instanțelor administrative) din 30 august 2002 (denumită în continuare „Codul de procedură în fața instanțelor administrative”) enunță:

„Instanțele de contencios administrativ nu sunt competente să judece cauzele referitoare la:

[...]

- 4) eliberarea vizelor de către consulate, cu excepția celor eliberate străinilor care sunt membri de familie ai unui cetățean al unui stat membru al Uniunii, al unui stat membru al Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS) care este parte la Acordul privind Spațiul Economic European [(SEE)] sau al Confederației Elvețiene, în sensul articolului 2 punctul 4) din ustawa [...] o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Legea privind intrarea pe teritoriul Republicii Polone, șederea și ieșirea de pe acest teritoriu a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și a membrilor familiilor lor) din 14 iulie 2006 (denumită în continuare «Legea privind intrarea pe teritoriu»).
- 8 Articolul 58 alineatul 1) din Codul de procedură în fața instanțelor administrative prevede:

„Instanța respinge cererea:

- 1) atunci când cauza nu este de competența instanței de contencios administrativ; [...]”

- 9 Articolul 2 din Legea privind intrarea pe teritoriu are următorul cuprins:

„În sensul prezentei legi, noțiunile:

[...]

- 3) cetățean al UE înseamnă un străin care:
 - a) este cetățean al unui stat membru al Uniunii Europene;

- b) este cetățean al unui stat membru al Asociației Europene a Liberului Schimb care este parte la Acordul privind [SEE],
 - c) este cetățean al Confederației Elvețiene;
- 4) membru al familiei înseamnă un străin care, indiferent dacă este sau nu este cetățean al UE:
- a) este soțul unui cetățean al UE;
 - b) este un descendent direct al unui cetățean al UE sau al soțului acestuia, în măsura în care este în vârstă de până la 21 de ani sau se află în întreținerea cetățeanului respectiv sau a soțului acestuia;
 - c) este un ascendent direct al unui cetățean al UE sau al soțului acestuia, în măsura în care se află în întreținerea cetățeanului UE sau a soțului acestuia.”

Situația de fapt din litigiul principal și întrebarea preliminară

- 10 Domnul El Hassani a introdus o cerere de eliberare a unei vize Schengen la Consulul Republicii Polone în Rabat pentru a-și vizita soția și copilul, cetățeni polonezi. Această cerere a fost respinsă de consulul menționat prin decizia din 5 ianuarie 2015.
- 11 Astfel cum este prevăzut de normele procedurale poloneze, domnul El Hassani a introdus o cerere de reexaminare în fața aceluiași consul care, la 27 ianuarie 2015, a respins din nou cererea, pentru motivul că nu exista nicio certitudine că domnul El Hassani are intenția de a părăsi teritoriul polonez înainte de expirarea perioadei de valabilitate a vizei sale.
- 12 Reclamantul din litigiul principal a introdus atunci o acțiune împotriva acestei decizii la Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunalul Administrativ al Voievodatului Varșovia). El susține în esență că refuzul eliberării unei vize în aceste condiții constituie o încălcare a articolului 60 din Legea privind străinii coroborat cu articolul 8 din CEDO. În plus, consideră că articolul 76 din Legea privind străinii nu prevede un standard de protecție conform cu cerințele articolului 13 din CEDO.
- 13 Domnul El Hassani arată de asemenea că, deși soția sa și copilul său sunt resortisanți polonezi, această legislație națională nu îi permite să introducă o acțiune în fața unui tribunal de contencios administrativ în cazul refuzului eliberării unei vize, spre deosebire de soții străini ai cetățenilor altor state membre ale Uniunii.
- 14 Prin memoriul în apărare din 30 martie 2015, Ministrul Afacerilor Externe a solicitat respingerea acțiunii ca inadmisibilă în conformitate cu articolul 5 alineatul 4) din Codul de procedură în fața instanțelor administrative și, în subsidiar, respingerea acțiunii ca neîntemeiată, precum și încheierea procedurii.
- 15 În consecință, domnul El Hassani a solicitat Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunalul Administrativ al Voievodatului Varșovia) să adreseze Curții o cerere de decizie preliminară cu privire la interpretarea articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, pentru a se stabili dacă această dispoziție include în domeniul său de aplicare și dreptul la o cale de atac jurisdicțională împotriva deciziei de respingere a cererii de viză.
- 16 Prin decizia din 24 noiembrie 2015, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunalul Administrativ al Voievodatului Varșovia) a respins acțiunea în temeiul articolului 5 punctul 4) din Codul de procedură în fața instanțelor administrative, statuând că acțiunile formulate împotriva deciziei consulului de respingere a unei cereri de viză Schengen nu sunt de competența tribunalului de contencios administrativ. Pe de altă parte, acest tribunal a refuzat să adreseze Curții o întrebare preliminară.

- 17 La 28 aprilie 2016, domnul El Hassani a declarat recurs la Naczelny Sąd Administracyjny (Curtea Administrativă Supremă, Polonia), invocând în esență că, în calitatea sa de resortisant al unui stat terț, care nu este membru de familie al unui cetățean al unui stat membru al Uniunii în sensul Legii privind intrarea pe teritoriu, a fost privat de dreptul la o cale de atac jurisdicțională efectivă în fața unei instanțe naționale, ceea ce ar reprezenta o încălcare a articolului 13 din CEDO, precum și a articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize coroborat cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), care garantează dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești.
- 18 Potrivit instanței de trimitere, în dreptul polonez, posibilitatea de a ataca la instanța de contencios administrativ o decizie referitoare la o cerere de viză depinde atât de autoritatea care a adoptat decizia atacată, cât și de statutul persoanei care introduce acțiunea.
- 19 Astfel, deși deciziile autorităților naționale de respingere a unei cereri de viză care sunt luate de șeful de post al Poliției de frontieră sau de Ministrul Afacerilor Externe ori refuzul de prelungire a unei vize de către guvernator (Polonia) pot face obiectul unei acțiuni în fața tribunalului de contencios administrativ, această situație nu se regăsește în toate cazurile privind decizia de respingere a unei cereri de viză, inclusiv de viză Schengen, luată de un consul. O acțiune poate fi introdusă la o instanță de contencios administrativ împotriva unei astfel de decizii de un resortisant al unui stat terț numai dacă acesta este membru de familie al unui cetățean al unui stat membru al Uniunii, al unui stat membru al Asociației Europene a Liberului Schimb care este parte la Acordul privind SEE sau al Confederației Elvețiene, în sensul articolului 2 punctul 4) din Legea privind intrarea pe teritoriu. Un alt fel de resortisant al unui stat terț nu beneficiază decât de o cale de atac administrativă, mai exact o cerere de reexaminare de către aceeași autoritate, în conformitate cu articolul 76 alineatul 1) punctul 1) din Legea privind străinii.
- 20 Instanța de trimitere constată că lipsa competenței instanțelor administrative în ceea ce privește judecarea cauzelor referitoare la vizele eliberate de consuli, astfel cum este prevăzut la articolul 5 alineatul 4) din Codul de procedură în fața instanțelor administrative, poate încălca articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize coroborat cu articolul 47 primul paragraf din cartă, care garantează dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești.
- 21 În aceste condiții, Naczelny Sąd Administracyjny (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize trebuie, având în vedere considerentul (29) al [acestui cod] și articolul 47 primul paragraf din cartă, să fie interpretat în sensul că obligă un stat membru să garanteze o cale de atac în fața unei instanțe judecătorești?”

Cu privire la întrebarea preliminară

- 22 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize coroborat cu articolul 47 din cartă trebuie să fie interpretat în sensul că impune statelor membre obligația să prevadă o cale de atac jurisdicțională.
- 23 Trebuie amintit că, potrivit textului articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, solicitanții cărora li s-a refuzat eliberarea unei vize au drept de exercitare a unei „căi de atac” care trebuie să fie îndreptată împotriva statului membru care a luat decizia finală cu privire la cerere, „în conformitate cu legislația națională a respectivului stat membru”.
- 24 Reiese de aici că, în cazul unei decizii definitive de respingere a unei cereri de viză, această dispoziție oferă în mod expres solicitanților de vize posibilitatea să exercite o cale de atac în conformitate cu legislația națională a statului membru care a luat această decizie.

- 25 Astfel, legiuitorul Uniunii a lăsat statelor membre sarcina să decidă asupra naturii și a modalităților concrete ale căilor de atac aflate la dispoziția solicitanților de vize.
- 26 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în lipsa unor norme ale Uniunii în materie, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru atribuția de a stabili, în temeiul principiului autonomiei procedurale, modalitățile procedurale ale acțiunilor în justiție destinate să asigure apărarea drepturilor justițiabililor, cu condiția însă ca acestea să nu fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare supuse dreptului intern (principiul echivalenței) și să nu facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii (principiul efectivității) (Hotărârea din 15 martie 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punctul 48 și jurisprudența citată).
- 27 Rezultă că două condiții cumulative, mai precis respectarea principiului echivalenței și a principiului efectivității, trebuie să fie îndeplinite pentru ca un stat membru să poată invoca principiul autonomiei procedurale în situații care sunt guvernate de dreptul Uniunii (Hotărârea din 15 martie 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punctul 49).
- 28 Aceste cerințe privind echivalența și efectivitatea exprimă obligația generală a statelor membre de a asigura protecția jurisdicțională a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii. Acestea se aplică atât pe planul desemnării instanțelor competente să judece acțiuni întemeiate pe acest drept, cât și în ceea ce privește definirea modalităților procedurale (Hotărârea din 18 martie 2010, Alassini și alții, C-317/08-C-320/08, EU:C:2010:146, punctul 49).
- 29 Pe de o parte, în ceea ce privește principiul echivalenței, trebuie amintit că acesta impune ca toate normele aplicabile acțiunilor să se aplice fără distincție atât acțiunilor întemeiate pe încălcarea dreptului Uniunii, cât și celor similare întemeiate pe nerespectarea dreptului intern (Hotărârea din 15 martie 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punctul 50 și jurisprudența citată).
- 30 Pe de altă parte, în ceea ce privește principiul efectivității, o normă de procedură națională, precum cea în discuție în litigiul principal, nu trebuie să fie de natură să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (Hotărârea din 15 martie 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punctul 52 și jurisprudența citată).
- 31 Îi revine instanței de trimitere, singura competentă să interpreteze dreptul național, sarcina de a stabili dacă și în ce măsură sistemul de reexaminare în discuție în litigiul principal corespunde acestor cerințe.
- 32 În această privință, instanța națională trebuie să țină cont de faptul că interpretarea dispozițiilor din Codul de vize trebuie să se facă, astfel cum reiese din considerentul (29) al acestui cod, cu respectarea drepturilor fundamentale și a principiilor recunoscute de cartă.
- 33 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocație de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, însă nu în afara unor asemenea situații. În această măsură, Curtea a amintit deja că nu poate aprecia, din perspectiva cartei, o reglementare națională care nu se situează în cadrul dreptului Uniunii. În schimb, de îndată ce o asemenea reglementare intră în domeniul de aplicare al acestui drept, Curtea, sesizată cu titlu preliminar, trebuie să furnizeze toate elementele de interpretare necesare aprecierii de către instanța națională a conformității acestei reglementări cu drepturile fundamentale a căror respectare o asigură (a se vedea în special Hotărârea din 26 septembrie 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punctul 72 și jurisprudența citată).
- 34 Or, în cazul de față, este cert că refuzul eliberării vizei solicitate de reclamantul din litigiul principal, care i-a fost comunicat prin intermediul formularului tipizat prevăzut în anexa VI la Codul de vize, s-a întemeiat pe unul dintre motivele enumerate la articolul 32 alineatul (1) din acest cod.

- 35 În această privință, Curtea a stabilit deja că Codul de vize reglementează condițiile de eliberare, de anulare sau de revocare a vizelor uniforme și că, în consecință, autoritățile competente ale statelor membre nu pot refuza să elibereze o viză uniformă bazându-se pe un alt motiv decât cele prevăzute de Codul de vize (Hotărârea din 19 decembrie 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punctele 47 și 51).
- 36 Deși este adevărat că autoritățile naționale beneficiază, atunci când examinează cereri de viză, de o marjă de apreciere ridicată în ceea ce privește condițiile de aplicare a motivelor de refuz prevăzute de Codul de vize și evaluarea faptelor relevante, nu este mai puțin adevărat că o astfel de marjă de apreciere nu are nicio influență cu privire la faptul că aceste autorități aplică în mod direct o dispoziție din dreptul Uniunii.
- 37 Prin urmare, cartă este aplicabilă atunci când un stat membru adoptă o decizie de respingere a unei cereri de viză, în temeiul articolului 32 alineatul (1) din Codul de vize.
- 38 Or, articolul 47 din cartă, care constituie o reafirmare a principiului protecției jurisdicționale efective, enunță, la primul paragraf, că orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite la articolul menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, punctul 51 și jurisprudența citată).
- 39 În plus, articolul 47 al doilea paragraf din cartă prevede că orice persoană are dreptul la un proces în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale. Respectarea acestui drept presupune ca decizia unei autorități administrative care nu îndeplinește ea însăși condițiile de independență și de imparțialitate să fie supusă controlului ulterior al unui organ jurisdicțional, care trebuie să aibă în special competența de a examina toate problemele pertinente (Hotărârea din 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punctul 55).
- 40 Noțiunea de independență, care este inerentă activității de judecată, implică înainte de toate calitatea de terț a instanței în cauză în raport cu autoritatea care a adoptat decizia atacată (Hotărârea din 19 septembrie 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punctul 49).
- 41 Rezultă de aici că, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 119 din concluzii, articolul 47 din cartă impune statelor membre obligația de a garanta, într-un anumit stadiu al procedurii, posibilitatea ca o decizie definitivă de respingere a unei cereri de viză să fie dedusă judecătii unei instanțe.
- 42 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize coroborat cu articolul 47 din cartă trebuie interpretat în sensul că impune statelor membre obligația de a prevedea o procedură privind o cale de atac împotriva deciziilor de respingere a cererilor de viză, ale cărei modalități intră sub incidența ordinii juridice a fiecărui stat membru, cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității. Această procedură trebuie să garanteze, într-un anumit stadiu al acesteia, o cale de atac jurisdicțională.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 43 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 întâi) declară:

Articolul 32 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 coroborat cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie să fie interpretat în sensul că impune statelor membre obligația de a prevedea o procedură privind o cale de atac împotriva deciziilor de respingere a cererilor de viză, ale cărei modalități intră sub incidența ordinii juridice a fiecărui stat membru, cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității. Această procedură trebuie să garanteze, într-un anumit stadiu al acesteia, o cale de atac jurisdicțională.

Semnături