



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

14 iunie 2012 *

„Regulamentul (CE) nr. 562/2006 — Codul comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) — Articolul 13 — Resortisanți ai țărilor terțe titulari ai unui permis temporar de ședere — Reglementare națională care interzice întoarcerea acestor resortisanți pe teritoriul statului membru care a eliberat permisul temporar de ședere în lipsa unei vize de întoarcere — Noțiunea «viză de întoarcere» — Practică administrativă anterioară prin care se autorizează întoarcerea fără viză de întoarcere — Necesitatea unor măsuri tranzitorii — Lipsă”

În cauza C-606/10,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Conseil d'État (Franța), prin decizia din 15 decembrie 2010, primită de Curte la 22 decembrie 2010, în procedura

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)

împotriva

Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul J. N. Cunha Rodrigues, președinte de cameră, domnii U. Löhmus, A. Rosas (raportor), A. Ó Caoimh și A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: doamna V. Trstenjak,

grefier: doamna R. Șereș, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 20 octombrie 2011,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), de J.-É. Malabre, președintele acesteia;
- pentru guvernul francez, de G. de Bergues și de J.-S. Pilczer, precum și de B. Beaupère-Manokha, în calitate de agenți;
- pentru guvernul belgian, de T. Materne și de C. Pochet, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de D. Maidani și de M. Wilderspin, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: franceza.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 29 noiembrie 2011,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 5 alineatul (4) litera (a) și a articolului 13 din Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) (JO L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 81/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 ianuarie 2009 (JO L 35, p. 56, denumit în continuare „Regulamentul nr. 562/2006”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (denumită în continuare „ANAFE”), pe de o parte, și ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, pe de altă parte, cu privire la o circulară a ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, din 21 septembrie 2009, de stabilire a condițiilor de intrare în spațiul Schengen a resortisanților statelor terțe deținători de autorizații provizorii de ședere (APS) și de dovezi ale depunerii unei cereri de permis de ședere eliberate de autoritățile franceze (denumită în continuare „circulara din 21 septembrie 2009”).

Contextul juridic

Reglementarea Uniunii

- 3 În temeiul considerentelor (1)-(3) și (6) ale Regulamentului nr. 562/2006:
 - „(1) Adoptarea de măsuri în temeiul articolului 62 punctul 1 din tratat[ul CE] în vederea asigurării absenței oricărui control asupra persoanelor la trecerea frontierelor interne este un element constitutiv al obiectivului Uniunii, enunțat la articolul 14 din tratat, de creare a unui spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a persoanelor este asigurată.
 - (2) În conformitate cu articolul 61 din tratat, crearea unui spațiu de liberă circulație a persoanelor trebuie să fie însoțită de alte măsuri. Politica comună în materie de trecere a frontierelor externe, astfel cum este prevăzută la articolul 62 punctul 2 din tratat, este o astfel de măsură.
 - (3) Adoptarea de măsuri comune privind trecerea frontierelor interne de către persoane, precum și controlul la frontierele externe, ar trebui să reflecte acquis-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene și, în special, dispozițiile relevante ale Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor Uniunii Economice Benelux, al Republicii Federale Germania și al Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune [JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183, semnată la Schengen (Luxemburg) la 19 iunie 1990 (denumită în continuare „CAAS”)] și ale Manualului comun [pentru frontierele externe (JO 2002, C 313, p. 97)].
- [...]
- (6) Controlul la frontiere există nu numai în interesul statului membru la ale cărui frontiere externe se aplică, ci și în interesul tuturor statelor membre care au eliminat controlul la frontierele lor interne. Controlul la frontiere ar trebui să contribuie la combaterea imigrației ilegale și a traficului de persoane, precum și la prevenirea oricărei amenințări la adresa siguranței interne, a ordinii publice, a sănătății publice și a relațiilor internaționale ale statelor membre.”

- 4 Articolul 2 din Regulamentul nr. 562/2006 are următorul cuprins:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[...]

(15) «permis de ședere» înseamnă:

(a) orice permis de ședere eliberat de statele membre în conformitate cu modelul uniform stabilit prin Regulamentul (CE) nr. 1030/2002 al Consiliului din 13 iunie 2002 de instituire a unui model uniform de permis de ședere pentru resortisanții țărilor terțe [JO L 157, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 242];

(b) orice alt document emis de un stat membru resortisanților țărilor terțe, care le autorizează șederea sau revenirea pe teritoriul său, cu excepția permiselor temporare eliberate în cursul unei examinări a unei prime cereri pentru un permis de ședere, astfel cum se prevede la litera (a), sau în cursul examinării unei cereri de azil;

[...]”

- 5 Articolul 3 din Regulamentul nr. 562/2006, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede:

„Prezentul regulament se aplică oricărei persoane care trece frontiera internă sau externă a unui stat membru, fără a aduce atingere:

(a) drepturilor persoanelor care beneficiază de dreptul comunitar la liberă circulație;

(b) drepturilor refugiaților și ale persoanelor care solicită o protecție internațională, în special în ceea ce privește principiul nereturnării («non-refoulement»).

- 6 Potrivit articolului 5 din regulamentul menționat, referitor la condițiile de intrare pentru resortisanții țărilor terțe:

„(1) Pentru o ședere care nu depășește trei luni pe o perioadă de șase luni, condițiile de intrare pentru resortisanții țărilor terțe sunt următoarele:

(a) să fie în posesia unui document sau a unor documente de călătorie valabile care permit trecerea frontierei;

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

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

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

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

[...]

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

- (a) resortisanții țărilor terțe care nu îndeplinesc toate condițiile menționate la alineatul (1), dar care sunt titularii unui permis de ședere sau ai unei vize de întoarcere eliberate de unul din statele membre sau, în cazul în care se solicită acest lucru, ai ambelor documente, sunt autorizați să intre în scopul tranzitului pe teritoriul altor state membre pentru a putea ajunge pe teritoriul statului membru care a eliberat permisul de ședere sau viza de întoarcere, cu excepția cazului când respectivii resortisanți se află pe lista națională a persoanelor semnalate ca inadmisibile a statului membru la ale cărui frontiere externe se prezintă sau în cazul în care semnalarea respectivă este însoțită de instrucțiuni cu privire la interdicția de intrare sau de tranzit;
- (b) resortisanții țărilor terțe care îndeplinesc condițiile menționate la alineatul (1), cu excepția literei (b), și care se prezintă la frontiere pot fi autorizați să intre pe teritoriul statelor membre în cazul în care se eliberează o viză la frontieră, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 415/2003 al Consiliului din 27 februarie 2003 privind eliberarea vizelor la frontieră, inclusiv marinarilor în tranzit [JO L 64, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 66].

[...]

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

7 Articolul 13 din același regulament, intitulat „Refuzul intrării”, prevede la alineatul (1):

„Intrarea pe teritoriul statelor membre se refuză resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc ansamblul condițiilor de intrare, definite la articolul 5 alineatul (1), și care nu aparțin niciuneia din categoriile de persoane menționate la articolul 5 alineatul (4). Respectiva dispoziție nu aduce atingere aplicării dispozițiilor speciale privind dreptul la azil și la protecție internațională sau eliberarea unei vize de lungă ședere.”

- 8 În temeiul articolului 40, Regulamentul nr. 562/2006, care este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în toate statele membre, a intrat în vigoare la 13 octombrie 2006.
- 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) prevede la articolul 2, intitulat „Definiții”:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[...]

2. «viză» înseamnă o autorizație eliberată de un stat membru în scopul:

- (a) tranzitării teritoriului statelor membre sau al efectuării unei șederi pe teritoriul acestora, pentru o perioadă care să nu depășească trei luni, în decursul unei perioade de șase luni cu începere de la data primei intrări pe teritoriul statelor membre [sau]
- (b) tranzitarea zonelor de tranzit internațional din aeroporturile statelor membre;

[...]

4. «viză cu valabilitate teritorială limitată» înseamnă o viză valabilă pe teritoriul unuia sau mai multor state membre, dar nu al tuturor statelor membre;

[...]”

10 Articolul 25 din regulamentul menționat, intitulat „Eliberarea vizei cu valabilitate teritorială limitată”, prevede la alineatele (1)-(3):

„(1) Vizele cu valabilitate teritorială limitată se eliberează în mod excepțional în următoarele cazuri:

(a) atunci când statul membru vizat consideră că este necesar, din motive de ordin umanitar, de interes național sau datorită anumitor obligații internaționale:

(i) să acorde o derogare de la principiul obligativității îndeplinirii condițiilor de intrare specificate la articolul 5 alineatul (1) literele (a), (c), (d) și (e) din [Regulamentul nr. 562/2006],

(ii) să elibereze o viză chiar dacă statul membru consultat în conformitate cu articolul 22 a obiectat cu privire la eliberarea unei vize uniforme sau

(iii) să elibereze o viză din motive de urgență, chiar dacă nu a avut loc consultarea prealabilă în conformitate cu articolul 22

sau

(b) atunci când, din motive considerate justificate de consulat, o nouă viză este eliberată pentru o ședere în cursul aceleiași perioade de șase luni unui solicitant care, pe parcursul respectivei perioade de șase luni, a utilizat deja o viză uniformă sau o viză cu valabilitate teritorială limitată permițând o ședere de trei luni.

(2) Viza cu valabilitate teritorială limitată este valabilă pe teritoriul statului membru care o eliberează. Aceasta poate fi valabilă, în mod excepțional, pe teritoriul a mai mult de un stat membru, sub rezerva acordului fiecărui stat membru.

(3) În cazul în care solicitantul deține un document de călătorie care nu este recunoscut de unul sau mai multe, dar nu de toate statele membre, se eliberează o viză valabilă pentru teritoriul statelor membre în care documentul de călătorie este recunoscut. În cazul în care statul membru emitent nu recunoaște documentul de călătorie al solicitantului, viza eliberată este valabilă exclusiv pentru statul membru în cauză.”

Reglementarea franceză

11 Articolul L. 311-4 din Codul privind intrarea și șederea străinilor și dreptul de azil prevede:

„Deținerea unei dovezi de depunere a unei cereri de eliberare sau de reînnoire a unui permis de ședere, a unei dovezi de depunere a unei cereri de azil sau a unei autorizații provizorii de ședere autorizează prezența străinului în Franța, fără a anticipa decizia definitivă care va fi luată în ceea ce privește dreptul de ședere al acestuia. [...]”

12 Circulara din 21 septembrie 2009 prevede printre altele:

„[Regulamentul nr. 562/2006] [...] impune, în temeiul articolului [5 alineatul (1) litera (b)], al articolului 7 și al articolului 13, să se verifice îndeplinirea condițiilor de intrare în spațiul Schengen de către resortisanții țărilor terțe care trebuie să dețină viză. Aceste condiții sunt posesia unei vize sau deținerea unui «permis de ședere valabil».

Definiția permisului de ședere dată la articolul 2 [punctul] 15 din [Regulamentul nr. 562/2006] arată că această noțiune acoperă ansamblul titlurilor care autorizează șederea pe teritoriul național al unui stat membru, precum și întoarcerea pe teritoriul său, cu excepția permiselor temporare eliberate în cursul examinării unei prime cereri de permis de ședere sau a unei cereri de azil.

Conseil d'État a considerat, pe de altă parte [...], că un străin care este titular al unui permis ce îi autorizează șederea în Franța, chiar în mod provizoriu, poate părăsi teritoriul național și să revină pe acesta, atât timp cât permisul respectiv nu a expirat, și fără a fi nevoit să solicite viză.

Rezultă din coroborarea dispozițiilor [Regulamentului nr. 562/2006] cu jurisprudența Conseil d'État că:

- 1) permit titularului să revină după voia sa în spațiul Schengen:
 - a) ansamblul autorizațiilor provizorii de ședere (cu singura excepție a autorizațiilor de ședere eliberate în cadrul examinării unei cereri de azil);
 - b) dovezile de depunere a cererii de *reînnoire* a permisului de ședere.Aceste elemente fac obiectul, în aplicarea articolului 34 din [Regulamentul nr. 562/2006], al unei comunicări a Franței către Comisia Europeană în scop de informare a celorlalte state membre ale spațiului Schengen.
- 2) nu permit titularului să revină după voia sa în spațiul Schengen, în aplicarea excepției prevăzute la articolul 2 [punctul] 15 din [Regulamentul nr. 562/2006]:
 - a) autorizațiile de ședere eliberate în cadrul examinării unei cereri de azil;
 - b) dovezile de depunere a *primei cereri* de permis de ședere sau a cererii de azil.

Resortisanții țărilor terțe care trebuie să dețină viză și care au părăsit teritoriul francez având fie o autorizație provizorie de ședere eliberată în cadrul examinării unei cereri de azil, fie deținând numai dovada depunerii unei cereri eliberate în același cadru sau dovada depunerii unei prime cereri de permis de ședere nu pot, așadar, reveni în spațiul Schengen decât dacă au viză.

Regula în acest domeniu este posesia unei vize consulare de întoarcere.

Această regulă nu se opune totuși, în anumite ipoteze excepționale, exercitării de către autoritatea prefectorală a puterii sale de apreciere a situațiilor individuale pentru a elibera, cu titlu de facilitare, o viză de întoarcere prefectorală [...]. Cazurile excepționale de eliberare a acestei vize pot privi, cu condiția prezentării unor justificative adecvate, cazurile de forță majoră, persoanele care călătoresc în interes de serviciu, stagiarii, cazurile umanitare, elevii și studenții în perioada vacanțelor școlare sau universitare.

Se impune, cu toate acestea, a aminti că, cu excepția vizei de întoarcere eliberate de autoritățile prefectorale în favoarea străinilor minori, care a făcut obiectul unei notificări adresate Comisiei Europene ([*Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*] din 1 martie 2008), viza de întoarcere eliberată de autoritățile prefectorale nu permite în mod normal trecerea frontierelor externe ale spațiului Schengen decât pe la un punct de intrare francez.

[...]"

- 13 Circulara menționată a invitat prefectii să „atragă atenția resortisanților țărilor terțe, atunci când serviciile [lor] îi pun în posesia unui titlu care figurează în excepția prevăzută la articolul 2 [punctul 15] din [Regulamentul nr. 562/2006] (dovada cererii de azil sau a primei cereri de permis de

ședere, [autorizație provizorie de ședere] eliberată cu ocazia examinării unei cereri de azil), cu privire la faptul că aceste documente nu permit readmisia în spațiul Schengen și că, în caz de ieșire de pe teritoriul, întoarcerea persoanelor în cauză va fi subordonată obținerii, potrivit dreptului comun, a unei vize de la autoritățile consulare”.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

- 14 La 28 septembrie 2009, ANAFE a formulat o acțiune la Conseil d'État vizând anularea circularei din 21 septembrie 2009 în măsura în care prin aceasta se dispune printre altele ca prefectii să refuze întoarcerea fără viză pe teritoriul francez a resortisanților statelor terțe titulari ai dovezilor de depunere a primei cereri de permis de ședere și a cererii de azil.
- 15 Prin cererea formulată, ANAFE susține că circulara menționată nu se limitează la a trage concluziile din Regulamentul nr. 562/2006, ci adaugă la dispozițiile acestuia. Pe de altă parte, această asociație arată că circulara în cauză încalcă principiile securității juridice și protecției încrederii legitime în sensul că este de imediată aplicare și privează resortisanții țărilor terțe care au părăsit teritoriul francez de dreptul de a reveni în Franța fără a trebui să solicite viză, astfel cum ar putea să se aștepte în mod legitim în temeiul practicii administrative anterioare.
- 16 Conseil d'État arată mai întâi că, pe de o parte, condițiile care figurează la articolul 5 din Regulamentul nr. 562/2006 sunt expres prevăzute pentru intrarea pe ansamblul teritoriului statelor membre, iar nu pentru întoarcerea doar pe teritoriul statului membru care a eliberat autorizația provizorie de ședere în vederea unei șederi care nu depășește trei luni, dar că, pe de altă parte, mai multe dispoziții din același regulament, printre care figurează în special articolul 5 alineatul (4) litera (c), autorizează eliberarea de autorizații de intrare limitate la teritoriul statului membru care le acordă.
- 17 Conseil d'État se întreabă apoi dacă interdicția prevăzută la articolul 13 din regulamentul menționat se aplică și atunci când întoarcerea pe teritoriul statului membru care a eliberat permisul de ședere temporară nu necesită nici intrarea, nici tranzitul, nici șederea pe teritoriul celorlalte state membre. În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare, urmărește să afle în ce condiții poate fi eliberată de un stat membru unui resortisant dintr-o țară terță o viză de întoarcere și în special dacă o asemenea viză poate limita intrarea numai pe la puncte de pe teritoriul național.
- 18 În sfârșit, Conseil d'État solicită să se stabilească dacă Regulamentul nr. 562/2006 exclude orice posibilitate de intrare pe teritoriul statelor membre pentru resortisanții țărilor terțe care sunt titularii doar ai unui permis temporar de ședere eliberat în cursul examinării unei prime cereri de permis de ședere sau a unei cereri de azil, contrar a ceea ce ar fi permis dispozițiile CAAS în redactarea anterioară modificării prin același regulament, caz în care s-ar pune întrebarea dacă principiile securității juridice și încrederii legitime nu impuneau să fie prevăzute măsuri tranzitorii pentru asemenea resortisanți care au părăsit teritoriul francez fiind titularii doar ai unui asemenea permis temporar de ședere și care doresc să revină pe acest teritoriu după intrarea în vigoare a regulamentului menționat.
- 19 Întrucât avea îndoieli cu privire la interpretarea Regulamentului nr. 562/2006, în special a articolului 13 și a articolului 5 alineatul (4) litera (a), Conseil d'État a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
 - „1) Articolul 13 din [R]egulament[ul nr. 562/2006] se aplică în cazul întoarcerii unui resortisant al unei țări terțe pe teritoriul unui stat membru care i-a eliberat un permis temporar de ședere atunci când întoarcerea pe teritoriul său nu necesită nici intrarea, nici tranzitul, nici șederea pe teritoriul celorlalte state membre?
 - 2) În ce condiții un stat membru poate elibera resortisanților țărilor terțe o «viză de întoarcere» în sensul articolului 5 alineatul (4) litera (a) din același regulament? În special, o astfel de viză poate limita intrarea numai pe la punctele de pe teritoriul național?

- 3) În măsura în care [R]egulamentul [nr. 562/2006] ar exclude orice posibilitate de a intra pe teritoriul statelor membre a resortisanților țărilor terțe care sunt titularii doar ai unui permis temporar de ședere eliberat în cursul examinării unei prime cereri de permis de ședere sau a unei cereri de azil, contrar a ceea ce era permis de dispozițiile [CAAS] în redactarea anterioară modificării sale prin [R]egulament[ul nr. 562/2006], principiile securității juridice și încrederii legitime impuneau necesitatea de a se prevedea măsuri tranzitorii pentru resortisanții țărilor terțe care au părăsit teritoriul statelor membre fiind titularii doar ai unui permis temporar de ședere eliberat în cursul examinării unei prime cereri de permis de ședere sau a unei cereri de azil și care doresc să revină pe teritoriul acestora după intrarea în vigoare a Regulamentului [nr. 562/2006]?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 20 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă normele referitoare la refuzul intrării resortisanților țărilor terțe prevăzute la articolul 13 din Regulamentul nr. 562/2006 sunt în egală măsură aplicabile resortisanților țărilor terțe care trebuie să dețină viză și care doresc să revină pe teritoriul statului membru care le-a eliberat un permis temporar de ședere atunci când întoarcerea pe teritoriul acestuia din urmă se poate efectua fără a intra pe teritoriul celorlalte state membre.
- 21 Potrivit ANAFE, dispozițiile combinate ale articolelor 5 și 13 din Regulamentul nr. 562/2006 trebuie interpretate în sensul că intrarea pe teritoriul unui stat membru întemeiată pe un permis temporar de ședere nu poate fi refuzată decât atunci când resortisantul unei țări terțe solicită intrarea pentru șederea pe termen scurt, iar cererea se formulează la frontiera altui stat membru decât cel care a eliberat documentul de ședere al cărui titular este persoana interesată.
- 22 În schimb, potrivit guvernului francez, guvernului belgian și Comisiei, articolul 13 din Regulamentul nr. 562/2006 se aplică și resortisanților țărilor terțe a căror întoarcere pe teritoriul statului membru care le-a eliberat un permis temporar de ședere nu necesită nici intrarea, nici tranzitul, nici șederea pe teritoriul celorlalte state membre.
- 23 Astfel cum se arată la articolul 1, Regulamentul nr. 562/2006 are ca „obiect și principii” dezvoltarea Uniunii în calitate de spațiu comun de libertate de circulație fără frontiere interne și stabilirea în acest scop a normelor aplicabile controlului asupra persoanelor la trecerea frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii.
- 24 În temeiul considerentului (6) al aceluiași regulament, „[c]ontrolul la frontiere[le externe ale statelor membre] există nu numai în interesul statului membru la ale cărui frontiere externe se aplică, ci și în interesul tuturor statelor membre care au eliminat controlul la frontierele lor interne”.
- 25 Regulamentul menționat se înscrie în cadrul mai general al unui spațiu de libertate, de securitate și de justiție, fără frontiere interne, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor, în corelare cu măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe, dreptul de azil, imigrarea, precum și prevenirea criminalității și combaterea acestui fenomen [articolul 3 alineatul (2) TUE]. Articolul 67 alineatul (2) prima teză TFUE precizează că Uniunea „asigură absența controalelor asupra persoanelor la frontierele interne și dezvoltă o politică comună în domeniul dreptului de azil, al imigrării și al controlului la frontierele externe care este întemeiată pe solidaritatea între statele membre și care este echitabilă față de resortisanții țărilor terțe”.
- 26 Dispozitivul instituit prin Acordul Schengen se întemeiază, în consecință, pe respectarea normelor armonizate de control la frontierele externe și, în speță, pe stricta respectare a condițiilor de intrare a resortisanților țărilor terțe pe teritoriul statelor părți la acordul menționat, stabilite prin Regulamentul

nr. 562/2006. Fiecare stat membru al cărui teritoriu face parte din spațiul Schengen trebuie astfel să fie asigurat de eficacitatea și de rigoarea controalelor efectuate de orice alt stat din acest spațiu. Aceste controale sunt facilitate de un ansamblu de norme care permit printre altele recunoașterea vizelor și a altor permise de ședere de scurtă durată.

- 27 Articolul 5 din Regulamentul nr. 562/2006 reglementează condițiile de intrare a resortisanților țărilor terțe. Rezultă din dispozițiile acestui articol 5 alineatul (1) litera (b) și alineatul (4) litera (a) că deținerea unui permis de ședere eliberat de un stat membru unui resortisant dintr-o țară terță permite acestuia din urmă să intre și să circule în spațiul Schengen, să părăsească acest spațiu și să revină în spațiul menționat fără a trebui să parcurgă formalitățile legate de obținerea vizei.
- 28 Trebuie arătat că noțiunea de permis de ședere este definită la articolul 2 punctul 15 din Regulamentul nr. 562/2006 și că permisul temporar de ședere, eliberat în cursul examinării unei prime cereri de permis de ședere sau în cursul examinării unei cereri de azil, este expres exclus din noțiunea de permis de ședere în temeiul punctului 15 litera (b).
- 29 Controalele la frontierele externe ale spațiului Schengen și refuzul intrării la aceste frontiere externe sunt reglementate la articolele 6-13 din Regulamentul nr. 562/2006.
- 30 În ceea ce privește refuzul intrării, articolul 13 alineatul (1) prima teză din Regulamentul nr. 562/2006 conține regula generală conform căreia intrarea în spațiul Schengen se refuză resortisantului țării terțe care nu îndeplinește ansamblul condițiilor de intrare, definite la articolul 5 alineatul (1) din același regulament, și care nu aparține niciuneia dintre categoriile de persoane menționate la articolul 5 alineatul (4). În temeiul celei de a doua teze a articolului 13 alineatul (1), această dispoziție nu aduce atingere aplicării dispozițiilor speciale privind dreptul la azil și la protecție internațională sau la eliberarea unei vize de lungă ședere.
- 31 Articolul 13 alineatele (2)-(6) din Regulamentul nr. 562/2006 reglementează celelalte modalități de refuz al intrării.
- 32 Contrar celor susținute de ANAFE, articolul 13 din Regulamentul nr. 562/2006 nu poate fi interpretat în sensul că intrarea în spațiul Schengen a unui resortisant al unei țări terțe care prezintă un document de ședere care nu corespunde unui permis de ședere în sensul articolului 2 punctul 15 din același regulament nu ar putea fi refuzată decât dacă această intrare se solicită la frontiera altui stat membru decât cel care a eliberat documentul de ședere și în vederea unei șederi pe termen scurt.
- 33 Astfel, conform articolului 3, regulamentul menționat se aplică oricărei persoane care trece frontiera internă sau externă a unui stat membru al spațiului Schengen.
- 34 Rezultă că normele care reglementează refuzul intrării enunțate la articolul 13 din Regulamentul nr. 562/2006 au vocație de a se aplica oricărui resortisant al unei țări terțe care dorește să intre într-un stat membru trecând o frontieră externă a spațiului Schengen.
- 35 Astfel, în măsura în care acest regulament a eliminat controlul persoanelor la frontierele interne și a transferat controalele frontaliere la frontierele externe ale spațiului amintit, dispozițiile sale cu privire la refuzul intrării la frontierele externe sunt în principiu aplicabile ansamblului circulației transfrontaliere de persoane, chiar dacă intrarea pe la frontiera externă a spațiului Schengen a unui stat membru nu se realizează decât în scopul șederii în acesta din urmă.
- 36 Faptul că un resortisant al unei țări terțe încearcă să revină într-un stat membru pe baza unui permis temporar de ședere emis de statul membru respectiv, trecând o frontieră externă a spațiului Schengen, fără a urmări să obțină acces la întregul spațiu Schengen nu se opune aplicării articolului 13 din Regulamentul nr. 562/2006.

- 37 Această interpretare se coroborează cu faptul că articolul 13 alineatul (1) a doua teză din Regulamentul nr. 562/2006, care face referire la posibilitatea intrării într-un stat membru în temeiul dispozițiilor privind dreptul de azil sau al unei vize naționale de lungă ședere, menționează formele de intrare într-un stat membru prin trecerea frontierei externe a spațiului Schengen în scopul șederii în principal și pe termen lung în exclusivitate în acel stat membru.
- 38 În ceea ce privește durata șederii, nici aceasta nu are niciun efect asupra aplicării articolului 13 din Regulamentul nr. 562/2006. Această interpretare este confirmată de trimiterea, pe care o face articolul 13 alineatul (1) prima teză din Regulamentul nr. 562/2006, la articolul 5 din același regulament. Astfel, deși acest articol 13 se referă la condițiile de intrare prevăzute la articolul 5 alineatul (1), care privesc o ședere care nu depășește trei luni într-o perioadă de șase luni, această dispoziție face trimitere și la categoriile de persoane vizate la alineatul (4) al aceluiași articol 5, respectiv la persoanele titulare ale unui permis de ședere sau ale unei vize de întoarcere. Titularii unui permis de ședere sau ai unei vize de întoarcere care doresc întoarcerea într-un stat membru pentru o durată mai mare de trei luni intră, așadar, în domeniul de aplicare al articolului 13.
- 39 Din considerațiile care precedă rezultă că resortisantul unei țări terțe care deține un document de ședere care acoperă temporar șederea sa pe teritoriul unui stat membru în așteptarea unei decizii cu privire la cererea sa de permis de ședere sau la cererea de azil și care părăsește teritoriul statului în care a introdus o cerere de ședere sau de azil nu poate reveni pe teritoriul respectiv doar pe baza documentului său de ședere provizorie. În consecință, atunci când un astfel de resortisant se prezintă la frontierele externe ale spațiului Schengen, autoritățile responsabile de controlul la frontieră trebuie, în aplicarea articolului 13 din Regulamentul nr. 562/2006, să îi refuze intrarea pe teritoriul menționat, afară de cazul în care resortisantul respectiv se încadrează în una dintre excepțiile prevăzute la articolul 5 alineatul (4) din acest regulament.
- 40 Trebuie amintit în această privință că, în temeiul articolului 3 litera (b) din Regulamentul nr. 562/2006, acesta se aplică fără a aduce atingere drepturilor refugiaților și ale persoanelor care solicită o protecție internațională, în special în ceea ce privește principiul nereturnării. Prin urmare, astfel cum a arătat Comisia în ședință, aceste controale trebuie efectuate fără a aduce atingere aplicării dispozițiilor de protecție a solicitanților de azil, în relație cu, în special, principiul nereturnării.
- 41 În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare că normele referitoare la refuzul intrării resortisanților țărilor terțe prevăzute la articolul 13 din Regulamentul nr. 562/2006 sunt în egală măsură aplicabile resortisanților țărilor terțe care trebuie să dețină viză și care doresc să revină pe la frontierele externe ale spațiului Schengen în statul membru care le-a eliberat un permis temporar de ședere fără a intra, în acest scop, pe teritoriul altui stat membru.

Cu privire la a doua întrebare

- 42 Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească în ce condiții un stat membru poate elibera o viză de întoarcere în sensul articolului 5 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006 și în special dacă o asemenea viză de întoarcere poate limita intrarea în spațiul Schengen numai pe la punctele de pe teritoriul național al statului membru care a eliberat-o.
- 43 Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere face referire la dispoziția cuprinsă în circulara din 21 septembrie 2009 potrivit căreia viza de întoarcere eliberată de autoritățile prefecturale nu permite în principiu întoarcerea decât prin trecerea frontierelor franceze externe ale spațiului Schengen.
- 44 Potrivit Comisiei, viza de întoarcere este întocmită potrivit modalităților definite de statele membre. În măsura în care totuși, conform articolului 5 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006, viza de întoarcere trebuie să permită întoarcerea în statul membru care a eliberat-o, fie direct, fie pe calea tranzitului pe teritoriul altor state membre, această viză nu poate limita întoarcerea în spațiul Schengen numai pe la punctele de intrare de pe teritoriul național. ANAFE susține în esență aceeași teză.

- 45 Guvernul francez, în ședință, s-a raliat poziției susținute de Comisie. În lipsa din Regulamentul nr. 562/2006, din Codul de vize sau din capitolul 3 din CAAS, referitor la vize, a oricărei definiții a vizei de întoarcere, condițiile de eliberare a vizei de întoarcere ar ține de legislația națională a statelor membre. O asemenea viză nu ar putea limita intrarea numai pe la punctele de pe teritoriul național din statul membru care a eliberat viza de întoarcere.
- 46 Trebuie arătat că articolul 5 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006 garantează resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc toate condițiile de întoarcere în spațiul Schengen, dar care sunt titulari ai unui permis de ședere eliberat de un stat membru sau ai unei vize de întoarcere un drept de intrare în celelalte state membre în scopul tranzitului pentru a ajunge pe teritoriul statului membru care a eliberat permisul de ședere sau viza de întoarcere.
- 47 Noțiunea „viză de întoarcere” nu este definită în regulamentul menționat.
- 48 Această noțiune desemnează un document eliberat într-un stat membru unei persoane care nu este încă titular al unui permis de ședere, dar care este temporar autorizată să rămână pe teritoriul acestui stat și care trebuie să îl părăsească pentru un motiv oarecare. Acest document îl autorizează pe titularul său să revină pe teritoriul statului care l-a eliberat.
- 49 Din definițiile conținute la articolul 2 din Codul de vize se poate ajunge la concluzia că viza de întoarcere în sensul articolului 5 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006 nu este o „viză” în sensul acestui cod.
- 50 Astfel, potrivit articolului 2 punctul 2 din Codul de vize, o viză înseamnă o autorizație eliberată de un stat membru în scopul tranzitării teritoriului statelor membre sau al efectuării unei șederi pe teritoriul acestora, pentru o perioadă care să nu depășească trei luni în decursul unei perioade de șase luni cu începere de la data primei intrări pe teritoriul statelor membre sau în scopul tranzitării zonelor de tranzit internațional din aeroporturile statelor membre. Or, articolul 5 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006 se referă în mod specific la situații în care resortisantul unei țări terțe nu deține o viză în sensul articolului 2 punctul 2.
- 51 „Viza de întoarcere” în sensul articolului 5 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006 nu constituie nici o „viză cu valabilitate teritorială limitată” astfel cum este definită la articolul 2 punctul 4 din Codul de vize. Dacă legiuitorul european ar fi avut intenția de a conferi o asemenea întindere vizei de întoarcere, ar fi utilizat noțiunea de viză cu valabilitate teritorială limitată în cadrul articolului 5 alineatul (4) litera (a), deoarece această categorie de vize era deja reglementată de articolul 16 din CAAS și era în mod explicit vizată la punctul 2, intitulat „Definiție și tipuri de viză”, din Instrucțiunile consulare comune adresate misiunilor diplomatice și consulare de carieră ale părților contractante ale Convenției de la Schengen (JO 2002, C 313, p. 1), adoptate în cadrul cooperării Schengen.
- 52 Rezultă că o viză de întoarcere în sensul articolului 5 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006 reprezintă o autorizație din partea unui stat membru care poate fi acordată resortisantului unei țări terțe care nu este titular nici al unui permis de ședere, nici al unei vize și nici al unei vize cu valabilitate teritorială limitată în sensul Codului de vize, care îi permite să părăsească statul membru în cauză, cu un scop determinat, pentru a reveni ulterior în același stat.
- 53 Deși condițiile pentru eliberarea unei asemenea autorizații naționale de întoarcere nu sunt definite prin Regulamentul nr. 562/2006, rezultă totuși, astfel cum au arătat atât guvernul francez, cât și Comisia, din însuși modul de redactare al articolului 5 alineatul (4) litera (a) din același regulament că viza de întoarcere trebuie să autorizeze resortisantul dintr-o țară terță să intre în scopul tranzitului pe teritoriul celorlalte state membre pentru a putea ajunge pe teritoriul statului membru care a eliberat o asemenea viză de întoarcere.
- 54 Astfel, pentru titularii unei vize de întoarcere în sensul articolului 5 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006, intrarea pe la frontierele externe ale spațiului Schengen nu poate fi limitată numai la punctele de pe teritoriul național al statului membru care a eliberat o asemenea viză.

- 55 Dispoziția din Regulamentul nr. 562/2006 care prevede o intrare limitată numai pe la punctele de pe teritoriul național al unui stat membru este articolul 5 alineatul (4) litera (c), în temeiul căruia resortisanții țărilor terțe care nu îndeplinesc una sau mai multe dintre condițiile enunțate la alineatul (1) pot fi autorizați de un stat membru să intre pe teritoriul său din motive umanitare, de interes național sau în temeiul unor obligații internaționale.
- 56 În consecință, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că articolul 5 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006 trebuie interpretat în sensul că un stat membru care eliberează unui resortisant al unei țări terțe o viză de întoarcere în sensul acestei dispoziții nu poate limita intrarea în spațiul Schengen numai pe la punctele de pe teritoriul său național.

Cu privire la a treia întrebare

- 57 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă principiile securității juridice și protecției încrederii legitime impun să fie prevăzute măsuri tranzitorii pentru resortisanții țărilor terțe care au părăsit teritoriul unui stat membru fiind titularii doar ai unui permis temporar de ședere eliberat în cursul examinării unei prime cereri de permis de ședere sau ai unei cereri de azil și care doresc să revină pe acest teritoriu după intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 562/2006.
- 58 Această întrebare se pune în măsura în care, astfel cum reiese din răspunsul la prima întrebare, Regulamentul nr. 562/2006 interzice întoarcerea pe teritoriul statelor membre a resortisanților țărilor terțe care trebuie să dețină viză și care nu dispun decât de un permis temporar de ședere eliberat în cursul examinării unei prime cereri de permis de ședere sau a unei cereri de azil.
- 59 Din decizia de trimitere reiese că, anterior emiterii circularei din 21 septembrie 2009, în Franța intrase în uz o practică administrativă potrivit căreia resortisanții țărilor terțe care trebuie să dețină viză și care erau titulari doar ai unui permis temporar de ședere eliberat în cursul examinării unei prime cereri de permis de ședere sau a unei cereri de azil puteau părăsi teritoriul național și reveni ulterior pe acesta pe la frontierele Schengen externe atât timp cât permisul nu expirase. Circulara avea ca obiectiv să pună capăt acestei practici fără o perioadă de tranziție, astfel încât resortisanții țărilor terțe care trebuie să dețină viză și care părăsiseră teritoriul francez înainte de adoptarea circularei având un asemenea permis temporar de ședere nu mai puteau reveni în spațiul Schengen fără a fi obținut o viză sau un alt permis care să le dea dreptul de a intra pe acest teritoriu.
- 60 Guvernul francez apreciază că principiile securității juridice și protecției încrederii legitime nu impun să fie prevăzute măsuri tranzitorii pentru resortisanții țărilor terțe care au părăsit teritoriul unui stat membru în timp ce erau titularii doar ai unui permis temporar de ședere și care doresc să se întoarcă acolo după intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 562/2006.
- 61 Guvernul belgian și Comisia susțin că prin Regulamentul nr. 562/2006 nu s-a modificat în mod esențial conținutul cerințelor din legislația Uniunii cu privire la intrarea resortisanților țărilor terțe care sunt titularii doar ai unui permis temporar de ședere eliberat pentru perioada examinării unei prime cereri de permis de ședere sau a unei cereri de azil. CAAS nu ar fi permis niciodată trecerea frontierelor externe ale spațiului Schengen și nici libera circulație în cadrul acestuia prin intermediul unui permis temporar de ședere eliberat în cursul examinării unei prime cereri de permis de ședere sau a unei cereri de azil. Intrarea în vigoare a regulamentului menționat nu ar fi schimbat, așadar, nimic în această privință. Potrivit Comisiei, rezultă că problemele care sunt legate de interpretarea dreptului Uniunii anterior adoptării circularei din 21 septembrie 2009 și/sau de aplicarea acesteia din urmă trebuie rezolvate din perspectiva normelor dreptului național.
- 62 Pentru a răspunde la cea de a treia întrebare preliminară, trebuie subliniat în primul rând că interdicția de întoarcere enunțată în circulara menționată corespunde obligațiilor statelor membre care rezultă din Regulamentul nr. 562/2006.

- 63 Astfel, așa cum a reieșit de la punctele 27 și 28 din prezenta hotărâre, rezultă din dispozițiile combinate ale alineatului (1), ale alineatului (2) punctul 15 litera (b) și ale alineatului (4) ale articolului 5 din același regulament că permisele temporare de ședere eliberate în cursul examinării unei prime cereri de permis de ședere sau a unei cereri de azil nu pot fi utilizate pentru a intra în spațiul Schengen.
- 64 Circulara din 21 septembrie 2009 a venit, în consecință, să precizeze că resortisanților țărilor terțe care trebuie să dețină viză și care au părăsit teritoriul francez deținând doar un astfel de permis temporar de ședere nu li se poate garanta întoarcerea liberă în Franța pe la frontierele externe ale spațiului Schengen. În măsura în care, conform articolului 40 primul paragraf, Regulamentul nr. 562/2006 a intrat în vigoare la 13 octombrie 2006, această circulară clarifică situația juridică în vigoare în Franța de la această dată.
- 65 În continuare, având în vedere modul în care este formulată a treia întrebare, trebuie relevat, în ceea ce privește dispozițiile aplicabile în cauza principală, că Regulamentul nr. 562/2006 nu a adus nicio modificare în raport cu cele din CAAS.
- 66 În special, după cum au subliniat guvernele francez și belgian, precum și Comisia, permisele temporare de ședere erau deja excluse din noțiunea de permis de ședere în temeiul articolului 1 din CAAS.
- 67 În sfârșit, în același mod, articolul 1 alineatul (2) litera (a) punctul (ii) din Regulamentul nr. 1030/2002 exclude din noțiunea de permise de ședere permisele eliberate pentru perioada în care se desfășoară examinarea unei cereri de permis de ședere sau de azil.
- 68 Astfel cum a arătat Comisia în observațiile scrise, motivul acestei excluderi rezidă în faptul că eliberarea unui permis temporar sau a unei autorizații provizorii de ședere demonstrează că respectarea condițiilor de intrare pe teritoriul spațiului Schengen sau de acordare a calității de refugiat nu a fost încă verificată și că, în consecință, titularii unor asemenea documente nu sunt autorizați să circule în acest spațiu și nu sunt scutiți de viză în caz de întoarcere în acesta.
- 69 Trebuie subliniat de asemenea că Regulamentul nr. 562/2006 nu exclude orice posibilitate a titularului unui permis temporar de ședere eliberat în cadrul unei cereri de azil sau al unei prime cereri de permis de ședere de a reveni direct pe teritoriul statului membru care i-a eliberat acest permis. Astfel, o asemenea posibilitate există în momentul în care sunt îndeplinite condițiile enunțate la articolul 5 alineatul (4) litera (a) din același regulament.
- 70 Astfel cum a arătat avocatul general la punctul 55 din concluzii, împrejurarea că resortisanți ai unor țări terțe supuși obligației de a obține viză au părăsit teritoriul francez cu puțin înainte de emiterea circularei ministeriale din 21 septembrie 2009 pe la un punct al frontierei Schengen externe așteptându-se să se poată întoarce în Franța fără viză în conformitate cu o practică administrativă anterioară contrară dreptului Uniunii nu poate fi invocată pentru a pune în discuție dispozițiile relevante din Regulamentul nr. 562/2006 interpretate în lumina principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime.
- 71 În această privință, trebuie amintit, mai întâi, că, în conformitate cu articolul 288 al doilea paragraf TFUE, regulamentele sunt obligatorii în toate elementele lor și se aplică direct în statele membre.
- 72 Aplicabilitatea directă a unui regulament impune ca intrarea sa în vigoare și aplicarea sa în favoarea sau în sarcina subiectelor de drept să se realizeze fără nicio măsură de incorporare în dreptul național (a se vedea în special Hotărârea din 10 octombrie 1973, Variola, 34/73, Rec., p. 981, punctul 10, și Hotărârea din 14 iulie 2011, Bureau national interprofessionnel du Cognac, C-4/10 și C-27/10, Rep., p. I-6131, punctul 66), cu excepția situației în care regulamentul în cauză lasă statelor membre sarcina de a adopta ele însele măsurile cu putere de lege, administrative și financiare necesare pentru ca dispozițiile regulamentului respectiv să poată fi efectiv aplicate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 noiembrie 1978, Bussone, 31/78, Rec., p. 2429, punctul 32).

- 73 În plus, în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, dispozițiile Tratatului FUE și actele instituțiilor direct aplicabile au ca efect, în raporturile lor cu dreptul intern al statelor membre, prin simplul fapt al intrării lor în vigoare, să determine inaplicabilitatea de drept a oricărei dispoziții contrare a legislației naționale (Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal, 106/77, Rec., p. 629, punctul 17, Hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame și alții, C-213/89, Rec., p. I-2433, punctul 18, precum și Hotărârea din 8 septembrie 2010, Winner Wetten, C-409/06, Rep., p. I-8015, punctul 53).
- 74 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, instanța națională care trebuie să aplice, în cadrul competenței sale, normele dreptului Uniunii are obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, înlăturând, dacă este necesar, din oficiu aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale (a se vedea în special Hotărârea Simmenthal, citată anterior, punctele 21-24, și Hotărârea din 18 iulie 2007, Lucchini, C-119/05, Rep., p. I-6199, punctul 61).
- 75 Curtea a precizat de asemenea că, pe de o parte, sunt supuse acestei obligații de a respecta principiul supremației toate organele administrației, inclusiv autoritățile descentralizate, împotriva cărora particularii sunt, în consecință, îndrituiți să se prevaleze de asemenea norme ale dreptului Uniunii și, pe de altă parte, printre dispozițiile dreptului intern contrare normelor menționate, sunt susceptibile să figureze dispoziții fie legislative, fie administrative (a se vedea Hotărârea din 29 aprilie 1999, Ciola, C-224/97, Rec., p. I-2517, punctele 30 și 31 și jurisprudența citată).
- 76 Este necesar, în continuare, să se amintească că principiul securității juridice, care constituie un principiu general al dreptului Uniunii, impune ca reglementarea acesteia din urmă să fie clară și precisă, iar aplicarea sa previzibilă pentru cei care sunt vizati (Ordonanța din 8 noiembrie 2007, Fratelli Martini și Cargill, C-421/06, punctul 56; în același sens, a se vedea Hotărârea din 21 iulie 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisia, C-194/09 P, Rep., p. I-6311, punctul 71 și jurisprudența citată).
- 77 Dispozițiile Regulamentului nr. 562/2006 referitoare la condițiile întoarcerii într-un stat membru al spațiului Schengen în temeiul permiselor temporare de ședere eliberate în cursul examinării unei prime cereri de permis de ședere sau a unei cereri de azil îndeplinesc cerințele de claritate și de previzibilitate. Astfel, după cum s-a arătat la punctul 28 din prezenta hotărâre, reiese din dispozițiile combinate ale alineatului (1), ale alineatului (2) punctul 15 litera (b) și ale alineatului (4) ale articolului 5 din Regulamentul nr. 562/2006 că un astfel de permis temporar de ședere nu dă dreptul de întoarcere în spațiul Schengen. Pe de altă parte, trebuie subliniat că acest regulament a fost publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* la 13 aprilie 2006, așadar, cu șase luni înainte de data intrării sale în vigoare, astfel încât a fost asigurată și cerința de previzibilitate a normelor destinate să se aplice începând cu această dată.
- 78 În ceea ce privește principiul protecției încrederii legitime, trebuie arătat că nu poate fi invocat împotriva unei reglementări a Uniunii decât în măsura în care o situație susceptibilă să genereze o încredere legitimă a fost creată în prealabil la nivelul Uniunii, respectiv de o instituție a acesteia din urmă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 februarie 1996, Duff și alții, C-63/93, Rec., p. I-569, punctul 20, și Hotărârea din 6 martie 2003, Niemann, C-14/01, Rec., p. I-2279, punctul 56).
- 79 În cauza principală, trebuie constatat că nu există un astfel de comportament prealabil al instituțiilor Uniunii care să permită instaurarea încrederii legitime a resortisanților țărilor terțe în posibilitatea de a reveni în spațiul Schengen fără a fi obținut o viză de întoarcere. Oricum, dacă o asemenea încredere ar trebui admisă în favoarea acestor resortisanți care trebuie să dețină viză și care nu dispun decât de permise temporare de ședere care nu permit o asemenea întoarcere, ar fi din cauza existenței unei practici administrative franceze contrare dreptului Uniunii.
- 80 Or, o asemenea practică administrativă națională contrară dreptului Uniunii nu poate întemeia o încredere legitimă a resortisanților țărilor terțe în posibilitatea de a continua să beneficieze de această practică.

- 81 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, o practică a unui stat membru neconformă cu reglementarea Uniunii nu poate genera o încredere legitimă în privința unui particular beneficiar al situației astfel create (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 decembrie 1982, Maizena, 5/82, Rec., p. 4601, punctul 22, și Hotărârea din 1 aprilie 1993, Lageder și alții, C-31/91-C-44/91, Rec., p. I-1761, punctul 34). Rezultă că comportamentul unei autorități naționale însărcinate cu aplicarea dreptului Uniunii care este contrar acestuia din urmă nu poate întemeia, pentru un particular, o încredere legitimă privind posibilitatea de a beneficia de un tratament contrar dreptului Uniunii [a se vedea Hotărârea din 7 aprilie 2011, Sony Supply Chain Solutions (Europe) C-153/10, Rep., p. I-2775, punctul 47 și jurisprudența citată].
- 82 Din considerațiile care precedă rezultă că examinarea celei de a treia întrebări nu a relevat elemente care să permită să se concluzioneze în sensul unei încălcări a principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime în contextul intrării în vigoare a Regulamentului nr. 562/2006.
- 83 Este necesar să se răspundă la a treia întrebare că principiile securității juridice și protecției încrederii legitime nu impuneau să fie prevăzute măsuri tranzitorii pentru resortisanții țărilor terțe care au părăsit teritoriul unui stat membru fiind titularii doar ai unui permis temporar de ședere eliberat în cursul examinării unei prime cereri de permis de ședere sau a unei cereri de azil și care doresc să revină pe acest teritoriu după intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 562/2006.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

- 1) **Normele referitoare la refuzul intrării resortisanților țărilor terțe prevăzute la articolul 13 din Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 81/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 ianuarie 2009, sunt în egală măsură aplicabile resortisanților țărilor terțe care trebuie să dețină viză și care doresc să revină pe la frontierele externe ale spațiului Schengen în statul membru care le-a eliberat un permis temporar de ședere fără a intra, în acest scop, pe teritoriul altui stat membru.**
- 2) **Articolul 5 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 81/2009, trebuie interpretat în sensul că un stat membru care eliberează unui resortisant al unei țări terțe o viză de întoarcere în sensul acestei dispoziții nu poate limita intrarea în spațiul Schengen numai pe la punctele de pe teritoriul său național.**
- 3) **Principiile securității juridice și protecției încrederii legitime nu impuneau să fie prevăzute măsuri tranzitorii pentru resortisanții țărilor terțe care au părăsit teritoriul unui stat membru fiind titularii doar ai unui permis temporar de ședere eliberat în cursul examinării unei prime cereri de permis de ședere sau a unei cereri de azil și care doresc să revină pe acest teritoriu după intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 562/2006, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 81/2009.**

Semnături