



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GIOVANNI PITRUZZELLA
prezentate la 11 iulie 2019¹

Cauza C-380/18

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
împotriva lui
E. P.**

[cerere de decizie preliminară formulată de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Controale la frontiere, azil și imigrare – Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor – Trecerea frontierelor externe și condițiile de intrare – Decizie prin care se constată încetarea legalității șederii ca urmare a unei amenințări la adresa ordinii publice – Decizie de returnare a unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală – Noțiunea de «amenințare la adresa ordinii publice» – Marjă de apreciere a statelor membre”

1. Atunci când adoptă o decizie prin care constată că nu este sau nu mai este îndeplinită condiția de intrare pe teritoriul Uniunii astfel cum este definită la articolul 6 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (denumit în continuare „CFS”)², autoritățile naționale sunt obligate să evalueze comportamentul personal al resortisantului în cauză al unui stat terț și să constate existența unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății sau se pot întemeia pe simpla suspiciune că acest resortisant a săvârșit o infracțiune gravă? Aceasta este în esență miza prezentei trimeri preliminară.

I. Cadrul juridic

A. Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen

2. Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnată la Schengen la 19 iunie 1990 (denumită în continuare „CAAS”)³, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013⁴ prevede, la articolul 20 alineatul (1), că

¹ Limba originală: franceza.

² JO 2016, L 77, p. 1.

³ JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183.

⁴ De modificare a Regulamentului (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen), a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen, a Regulamentelor (CE) nr. 1683/95 și (CE) nr. 539/2001 ale Consiliului și a Regulamentelor (CE) nr. 767/2008 și (CE) nr. 810/2009 ale Parlamentului European și ale Consiliului (JO 2013, L 182, p. 1).

„[s]trăinii care nu sunt supuși condiției obținerii unei vize pot circula liber pe teritoriile părților contractante timp de maximum 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile de la data primei intrări, cu condiția să îndeplinească condițiile de intrare prevăzute la articolul 5 alineatul (1) literele (a), (c), (d) și (e) [din CAAS]”.

B. Codul Frontierelor Schengen

3. Potrivit considerentului (6) al CFS, „[c]ontrolul 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 ființe umane, precum și la prevenirea oricărei amenințări la adresa securității interne, a ordinii publice, a sănătății publice și a relațiilor internaționale ale statelor membre”.

4. Considerentul (27) al CFS precizează că, „[î]n conformitate cu jurisprudența [Curtii], o derogare de la principiul fundamental al libertății de circulație a persoanelor trebuie interpretată în mod strict, iar conceptul de ordine publică presupune existența unei amenințări reale, prezente și suficient de grave, care afectează unul dintre interesele fundamentale ale societății.”

5. Articolul 6 alineatul (1) din CFS prevede:

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

[...]

- (d) să nu fie o persoană care face obiectul unei alerte emise în [Sistemul de informații Schengen (SIS)] în scopul de a i se refuza intrarea;
- (e) să nu fie considerat o amenințare pentru ordinea publică, securitatea internă, sănătatea publică sau relațiile internaționale ale unuia dintre statele membre și, în special, să nu facă obiectul unei alerte emise în scopul de a i se refuza intrarea în bazele de date ale statelor membre pentru motivele enumerate anterior.”

II. Litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curtii

6. E. P. este un resortisant albanez care ar fi intrat pe teritoriul Țărilor de Jos ca turist, după ce a trecut, potrivit afirmațiilor sale, prin Danemarca și Suedia, la 22 aprilie 2016. La 18 mai 2016, acesta a fost prins în flagrant delict într-o locuință care adăpostea o plantație de canabis, apoi a fost plasat în arest preventiv în așteptarea procedurii penale, înainte de a fi luat în custodie de autoritățile de supraveghere a străinilor. Întrucât la locul faptei au fost găsite mari cantități de droguri, E. P. a fost suspectat de săvârșirea unei infracțiuni calificate drept gravă în dreptul penal neerlandez.

7. La 19 mai 2016, staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secretarul de stat pentru justiție și securitate, Țările de Jos, denumit în continuare „secretarul de stat”), considerând că E. P. nu mai îndeplinea condițiile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) litera (e) din CFS și că reprezenta o amenințare la adresa ordinii publice, a adoptat o decizie prin care a dispus ca acesta să părăsească teritoriul Uniunii în 28 de zile. E. P. a formulat o acțiune împotriva acestei decizii la Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunalul din Haga, sediul din Amsterdam, Țările de Jos), care, prin hotărârea din 13 septembrie 2016, a anulat decizia de returnare și a dispus ca secretarul de stat să

adopte o nouă decizie. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunalul din Haga, sediul din Amsterdam) a considerat în special că secretarul de stat nu își motivase în mod corespunzător poziția potrivit căreia șederea legală a lui E. P. în Țările de Jos, pe baza unei scutiri de viză⁵, încetase în temeiul articolului 6 alineatul (1) litera (e) din CFS, ca urmare a faptului că E. P. era considerat o amenințare la adresa ordinii publice neerlandeze din cauza unei suspiciuni de încălcare a legislației privind stupefiantele. Potrivit acestei instanțe, care se întemeiază pe Hotărârile Zh. și O.⁶ și N.⁷, decizia secretarului de stat ar fi trebuit să se întemeieze pe o apreciere de la caz la caz pentru a verifica dacă comportamentul personal al lui E. P. reprezintă o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății, iar nu pe simpla existență a unei suspiciuni.

8. Secretarul de stat a declarat apel împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere. Acesta contestă în special faptul că cerința existenței unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății poate fi transpusă deciziilor întemeiate pe articolul 6 alineatul (1) litera (e) din CFS, prin care se constată că o persoană nu mai îndeplinește condițiile de intrare pe teritoriul Uniunii.

9. În aceste condiții, Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) a decis să suspende judecarea cauzei și, prin decizia de trimitere primită la grefa Curții la 11 iunie 2018, a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 6 alineatul (1) litera (e) din [CFS] trebuie interpretat în sensul că decizia, potrivit căreia șederea legală pentru o perioadă de maximum 90 de zile într-o perioadă de 180 de zile s-a încheiat deoarece străinul este considerat o amenințare la adresa ordinii publice, trebuie motivată prin faptul că comportamentul personal al străinului în cauză reprezintă o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății?

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, care sunt condițiile de motivare care trebuie aplicate, în temeiul articolului 6 alineatul (1) litera (e) din [CFS], deciziei că un străin este considerat o amenințare la adresa ordinii publice? Articolul 6 alineatul (1) litera (e) din [CFS] trebuie interpretat în sensul că se opune unei practici naționale potrivit căreia un străin este considerat o amenințare la adresa ordinii publice pentru simplul fapt că este cert că străinul în cauză este suspectat de săvârșirea unei infracțiuni?”

10. E. P., guvernele neerlandez, belgian, german, Comisia Europeană, precum și Confederația Elvețiană au participat la procedura scrisă în fața Curții.

11. În ședința care a avut loc în fața Curții la 2 mai 2019 au fost ascultate pledoariile lui E. P., ale guvernelor neerlandez, belgian și german, precum și a Comisiei.

III. Analiză

12. Precizăm de la bun început că vom examina împreună cele două întrebări preliminare cu care Curtea este sesizată în prezent, în măsura în care din lectura noastră cu privire la cea de a doua întrebare rezultă că aceasta nu privește obligația de motivare ca atare, ci invită mai degrabă Curtea să stabilească criteriile care trebuie să ghideze aprecierea autorităților naționale la momentul adoptării unei decizii prin care constată că nu mai sunt îndeplinite condițiile de intrare și de ședere legale pe teritoriul Uniunii, deoarece persoana în cauză este considerată o amenințare la adresa ordinii publice.

⁵ Astfel, din Regulamentul (UE) nr. 1091/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 al Consiliului 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 2010, L 329, p. 1) reiese că resortisanții albanezi sunt scutiți de viză la trecerea frontierelor externe ale Uniunii.

⁶ Hotărârea din 11 iunie 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

⁷ Hotărârea din 15 februarie 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

13. Răspunsul la întrebările adresate Curții, astfel avute în vedere, va necesita, într-o primă etapă, clarificarea relației dintre CFS, CAAS și Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală⁸. Într-o a doua etapă, articolul 6 alineatul (1) litera (e) din CFS va trebui interpretat în funcție de textul său, de contextul său și de obiectivele urmărite de CFS. În sfârșit, într-o a treia etapă, concluzia intermediară pe care o vom deduce va trebui confruntată cu învățămintele care trebuie desprinse, dacă este cazul, din jurisprudența Curții referitoare la cerința existenței unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății.

A. Relația dintre CFS, CAAS și Directiva 2008/115

14. CFS stabilește normele aplicabile controlului asupra persoanelor la trecerea frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii, fiind înțeles că, după trecerea acestor frontiere, circulația între statele membre va fi facilitată de absența controlului la frontierele interne⁹. Atunci când acționează sub imperiul CFS, statele membre sunt obligate, în mod evident, să respecte drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate de dreptul Uniunii și, prin urmare, de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

15. Articolul 6 alineatul (1) din CFS enumeră condițiile de intrare pe teritoriul Uniunii pentru resortisanții statelor terțe pentru șederile pentru o perioadă de maximum 90 de zile într-o perioadă de 180 de zile. Astfel, resortisanții menționați trebuie să fie în posesia unui document de călătorie valabil și, dacă este cazul, să fie în posesia unei vize valabile¹⁰. În plus, aceștia trebuie să justifice scopul și condițiile șederii planificate și să dispună de mijloace de subzistență suficiente, să nu facă obiectul unei alerte emise în SIS în scopul de a li se refuza intrarea și, în sfârșit, să nu fie considerați o amenințare pentru ordinea publică¹¹.

16. Deși întrebările preliminare se referă la articolul 6 alineatul (1) din CFS și la posibilitatea statelor membre de a refuza *intrarea* pe teritoriul lor în măsura în care persoana în cauză reprezintă o amenințare la adresa ordinii publice, se impune, în speță, constatarea că nu este vorba despre o decizie prin care i se refuză intrarea lui E. P., acesta fiind deja prezent pe teritoriul neerlandez.

17. Or, mai degrabă articolul 20 alineatul (1) din CAAS, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul nr. 610/2013, este cel care reglementează o asemenea situație, enunțând că „[s]trăinii care nu sunt supuși condiției obținerii unei vize pot circula liber pe teritoriile părților contractante timp de maximum 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile, cu condiția să îndeplinească condițiile de intrare prevăzute la articolul 5 alineatul (1) literele (a), (c), (d) și (e) [din CAAS]”. Această din urmă literă (e) prevede la rândul său ca persoana să nu fie „considera[tă] a reprezenta un pericol pentru ordinea publică [...] [a] uneia din părțile contractante” și reia, așadar, condiția de intrare prevăzută la articolul 6 alineatul (1) litera (e) din CFS. Rezultă că condițiile pentru prima intrare sunt și condițiile care trebuie îndeplinite în cursul șederii. Prin urmare, atunci când aceste condiții de intrare nu mai sunt îndeplinite în cursul șederii, resortisantul statului terț se află în situație de ședere ilegală pe teritoriul Uniunii, astfel cum reiese de asemenea din articolul 3 punctul 2 din Directiva 2008/115¹².

⁸ JO 2008, L 348, p. 98.

⁹ A se vedea articolul 1 din CFS.

¹⁰ A se vedea articolul 6 alineatul (1) literele (a) și (b) din CFS.

¹¹ A se vedea articolul 6 alineatul (1) literele (c), (d) și (e) din CFS.

¹² Amintim că articolul 5 din versiunea din 2006 a CFS corespunde actualului articol 6 din CFS din 2016.

18. Întrucât E. P. a încetat să îndeplinească condițiile de intrare și de ședere legale, autoritățile olandeze trebuiau să adopte o decizie de returnare¹³. Potrivit Directivei 2008/115, o decizie privind încetarea șederii legale poate fi adoptată împreună cu o decizie de returnare, cu condiția respectării garanțiilor procedurale oferite de această directivă¹⁴. În opinia noastră, decizia în discuție în litigiul principal, din data de 19 mai 2016, este înțeleasă, așadar, ca o decizie prin care autoritățile neerlandeze au constatat în același timp încetarea șederii legale și au dispus returnarea lui E. P. Prin urmare, aceasta are ca temei deopotrivă CAAS, CFS prin rigoare și Directiva 2008/115¹⁵.

19. O decizie de returnare trebuie să indice în scris motivele de fapt și de drept care stau la baza sa și trebuie să conțină informații privind căile de atac posibile¹⁶. Informațiile referitoare la motivele de fapt pot fi limitate „în cazurile în care legislația națională permite limitarea dreptului la informare, în special [...] pentru prevenirea, investigarea, detectarea și urmărirea penală a infracțiunilor”¹⁷. Întrucât decizia de returnare constată caracterul ilegal al șederii, iar această nelegalitate decurge, astfel cum prevede articolul 20 din CAAS, din neîndeplinirea uneia dintre condițiile prevăzute la articolul 5 din CAAS, reiterate la articolul 6 din CFS, autoritățile neerlandeze trebuiau să explice în decizia menționată care condiție nu mai era îndeplinită de E. P.

20. În acest scop, secretarul de stat a apreciat că E. P. devenise o amenințare la adresa ordinii publice neerlandeze ca urmare a faptului că era suspectat de încălcarea legislației neerlandeze privind stupefiantele¹⁸. Din acest motiv, el a fost considerat o amenințare la adresa ordinii publice.

21. Or, problema esențială în speță este aceea dacă secretarul de stat se putea întemeia pe simpla suspiciune a săvârșirii unei infracțiuni grave pentru a ajunge la această concluzie sau dacă decizia sa trebuia să se întemeieze pe aprecierea potrivit căreia comportamentul personal al lui E. P. reprezintă o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății.

22. Instanța de trimitere consideră că situația ar putea fi aceasta, având în vedere jurisprudența Curții dezvoltată, printre altele, înainte de a fi extinsă, în cadrul interpretării 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/CEE¹⁹. Înainte de analizarea acesteia, să revenim mai întâi asupra modului de redactare, a contextului și a obiectivelor urmărite de articolul 6 alineatul (1) litera (e) din CFS.

B. Motivele de ordine publică în CFS

23. Astfel cum am indicat anterior, articolul 6 din CFS este strâns legat de articolul 20 din CAAS, care la rândul său face trimitere la articolul 5 din CAAS. Motivele de ordine publică nu pot fi interpretate diferit în contextul CFS sau în cel al CAAS. Pe de altă parte, întrucât la examinarea unei cereri de viză uniformă se verifică respectarea condițiilor prevăzute la articolul 6 alineatul (1) litera (a) și

13 A se vedea articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

14 A se vedea articolul 6 alineatul (6) din Directiva 2008/115.

15 A se vedea definiția noțiunii de „decizie de returnare” furnizată la articolul 3 punctul 4 din Directiva 2008/115.

16 A se vedea articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

17 Articolul 12 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2008/115.

18 A se vedea punctul 6 din prezentele concluzii.

19 JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56. A se vedea mai precis articolul 27 din această directivă.

literale (c)-(e) din CFS²⁰, iar consulatul este obligat să se asigure că solicitantul nu este considerat ca reprezentând o amenințare pentru ordinea publică²¹, motivele de ordine publică ar trebui să primească aceeași definiție indiferent dacă este vorba despre CAAS, despre CFS sau despre Codul de vize.

24. Or, nici CAAS, nici CFS nu definesc ordinea publică. Deși este adevărat, desigur, că considerentul (27) al acestuia din urmă enunță că „conceptul de ordine publică presupune existența unei amenințări reale, prezente și suficient de grave, care afectează unul dintre interesele fundamentale ale societății”, această amenințare este impusă în caz de „derogare de la principiul fundamental al libertății de circulație a persoanelor”²².

25. Dintr-un punct de vedere literal, trebuie arătat că articolul 6 alineatul (1) litera (e) din CFS nu conține o referire explicită la cerința unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății. Acesta nu precizează gradul amenințării și nici nu restrânge această amenințare la o situație de punere în pericol a unui interes fundamental al societății. Pe de altă parte, acesta este formulat în sens negativ, persoana *trebuind să nu fie considerată* o amenințare pentru ordinea publică. O asemenea formulare pare să lase o marjă de manevră mai mare statelor membre atunci când acestea trebuie să aprecieze lipsa unei amenințări la adresa ordinii publice²³. Din punct de vedere textual, condiția referitoare la lipsa unei amenințări la adresa ordinii publice, conținută la articolul 6 din CFS, apare, așadar, ca fiind foarte îndepărtată de formularea de la articolul 27 din Directiva 2004/38.

26. Din punctul de vedere al contextului și al obiectivului urmărit de articolul 6 din CFS, amintim că acesta reglementează condițiile de intrare pentru resortisanții statelor terțe care doresc o ședere pe termen scurt pe teritoriul Uniunii, fără ca șederea lor să necesite o motivație anume. Respectarea acestor condiții este controlată, în principiu, la momentul eliberării vizei, atunci când este necesară, sau la momentul trecerii frontierelor externe ale Uniunii. Considerentul (6) al CFS amintește că „[c]ontrolul 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”. În plus, articolul 6 din CFS se aplică unor resortisanți ai unor state terțe care nu au avut anterior legături cu teritoriul Uniunii și cu privire la care Curtea a decis că nu dispuneau de un drept fundamental de intrare sau de ședere pe teritoriul unei anumite țări²⁴.

27. În acest stadiu al analizei, nimic nu sugerează că legiuitorul Uniunii a intenționat să încadreze marja de apreciere a autorităților naționale, în cazul unei decizii prin care se refuză intrarea unui resortisant al unui stat terț sau prin care se constată încetarea șederii legale pe teritoriul Uniunii din cauza unei amenințări la adresa ordinii publice, într-un mod care să impună ca o astfel de decizie să se întemeieze pe faptul că comportamentul personal al resortisantului menționat trebuie să reprezinte o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății.

28. Acest fapt se explică de asemenea prin considerații practice. Astfel, atunci când autoritățile controlează respectarea condițiilor de intrare enumerate la articolul 6 din CFS la trecerea frontierelor externe ale Uniunii sau cu ocazia eliberării unei vize, informațiile de care acestea dispun cu privire la persoana respectivă sunt limitate. Diversele guverne care au intervenit în cursul prezentei proceduri preliminare au invocat în mai multe rânduri acest argument, la care mărturisim că suntem sensibili.

20 A se vedea articolul 21 din 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 2009, L 243, p. 1, denumit în continuare „Codul de vize”).

21 A se vedea articolul 21 alineatul (3) litera (d) din Codul de vize.

22 Verificările impuse de CFS iau în considerare diferența de statut dintre persoane, întrucât articolul 8 alineatul (6) din CFS prevede că aceste verificări, atunci când privesc „persoanel[e] care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii[,] se efectuează în conformitate cu Directiva 2004/38/CE”.

23 A se vedea, cu privire la o formulare comparabilă, Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauzele conexe Abcur (C-544/13 și C-545/13, EU:C:2015:136, punctul 58).

24 A se vedea Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul European/Consiliul (C-540/03, EU:C:2006:429, punctul 53).

Situația este aceeași, în final, în ceea ce privește controlul efectuat de autoritățile naționale atunci când acestea sunt chemate să constate că nu mai sunt respectate condițiile de intrare în cursul șederii resortisantului statului terț pe teritoriul Uniunii. În cazul concret al lui E. P., cu excepția presupusei săvârșiri a unei infracțiuni grave, secretarul de stat nu dispunea de informații suplimentare cu privire la comportamentul personal al lui E. P. Acesta era totuși obligat să adopte, cu o anumită urgență, o decizie care urma să angajeze statele membre în cauză în temeiul unor informații relativ restrânse. Resortisanții statelor terțe care doresc să efectueze o ședere pe termen scurt în Uniune nu sunt, astfel, cunoscuți de autoritățile naționale, *a fortiori* atunci când șederea lor are loc în condiții de exceptare de la regimul obligativității vizelor. A impune acestor autorități să își întemeieze decizia pe o apreciere sistematică și precisă a comportamentului persoanei în cauză și a le impune să demonstreze existența unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății ar presupune riscul ca acestea să se confrunte cu o provocare imposibil de depășit, care nu le-ar mai permite să adopte decizii negative și care ar pune potențial în pericol, *in fine*, securitatea spațiului fără frontiere interne în cadrul căruia libera circulație a persoanelor este asigurată²⁵.

29. În aceste condiții specifice, autorităților naționale trebuie să le fie recunoscută, așadar, o marjă largă de apreciere, asemănătoare cu cea care le-a fost recunoscută de Curte în Hotărârea Koushkaki²⁶ cu privire la Codul de vize. În acea hotărâre, Curtea a statuat că „aprecierea situației individuale a unui solicitant de viză, realizată pentru a se stabili dacă există vreun motiv care să justifice respingerea cererii sale, implică efectuarea unor evaluări complexe, bazate, printre altele, pe personalitatea solicitantului, pe integrarea sa în țara în care locuiește, pe situația politică, socială și economică a acesteia din urmă, precum și pe *eventuala amenințare pe care ar reprezenta-o venirea acestui solicitant pentru ordinea publică*”²⁷. Curtea a precizat în continuare că „[a]stfel de evaluări complexe implică elaborarea unor previziuni referitoare la comportamentul previzibil al respectivului solicitant și trebuie să se bazeze în special pe o cunoaștere aprofundată a țării în care locuiește acesta din urmă, precum și pe analiza unei serii de documente”²⁸. Aceasta a subliniat de asemenea că „examinarea efectuată de autoritățile competente ale statului membru căruia i se adresează o cerere de viză trebuie să fie cât mai minuțioasă, dat fiind că eventuala eliberare a unei vize uniforme permite solicitantului, în limitele stabilite de [CFS], să intre pe teritoriul statelor membre”²⁹. Curtea a recunoscut astfel o „largă marjă de apreciere, care privește condițiile de aplicare a articolului 32 alineatul (1) și a articolului 35 alineatul (6) din acest cod, precum și evaluarea faptelor pertinente, pentru a stabili dacă motivele enunțate în aceste dispoziții împiedică eliberarea vizei solicitate”³⁰. Or, articolul 32 alineatul (1) litera (a) punctul (vi) din Codul de vize prevede condiția referitoare la lipsa unei amenințări pentru ordinea publică. În mod logic, Curtea ar trebui să recunoască de asemenea complexitatea evaluărilor care trebuie efectuate în ceea ce privește condițiile de intrare și de ședere legale enumerate la articolul 6 din CFS și, prin urmare, o marjă largă de apreciere autorităților naționale, care nu poate fi astfel redusă la cerința existenței unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății.

30. Mai adăugăm că Curtea a extins soluția din Hotărârea Koushkaki³¹ în Hotărârea Fahimian³², care privea condițiile de intrare a resortisanților statelor terțe pentru studii și, mai precis, o dispoziție cu un mod de redactare similar celui al articolului 6 alineatul (1) litera (e) din CFS³³. În acea hotărâre trebuia să se stabilească dacă un stat membru putea refuza intrarea în Germania a unei resortisante

25 A se vedea considerentul (2) al CFS.

26 Hotărârea din 19 decembrie 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

27 Hotărârea din 19 decembrie 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punctul 56). Sublinierea noastră.

28 Hotărârea din 19 decembrie 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punctul 57).

29 Hotărârea din 19 decembrie 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punctul 59).

30 Hotărârea din 19 decembrie 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punctul 60).

31 Hotărârea din 19 decembrie 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

32 Hotărârea din 4 aprilie 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

33 Și anume, articolul 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/114/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 privind condițiile de admisie a resortisanților țărilor terțe pentru studii, schimb de elevi, formare profesională neremunerată sau servicii de voluntariat (JO 2004, L 375, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 94).

iranienne care solicitase o viză pentru studii pentru motive legate de siguranța publică, fără ca decizia să se întemeieze în mod necesar pe comportamentul persoanei în cauză și pe amenințarea reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății respective pe care ar fi trebuit să o constituie acest comportament. Curtea a admis că situația putea fi aceasta din două motive esențiale: mai întâi, pentru că unul dintre considerentele Directivei 2004/114 în discuție avea în vedere că amenințarea poate fi doar potențială³⁴; apoi, deoarece aprecierea situației individuale a solicitantului de viză presupunea realizarea de către autorități a unor evaluări complexe și, prin urmare, trebuia lăsată autorităților naționale o marjă largă de apreciere în cadrul evaluării faptelor pertinente³⁵.

31. Pe lângă aceste precedente din care Curtea s-ar putea inspira în mod util, condiția de intrare definită la articolul 6 alineatul (1) litera (e) din CFS ar trebui interpretată într-un mod compatibil cu celelalte condiții de intrare. În această privință, menționăm că articolul 6 alineatul (1) litera (d) din CFS prevede că resortisantul unui stat terț care dorește să intre pe teritoriul Uniunii nu trebuie să facă obiectul unei alerte emise în SIS în scopul de a i se refuza intrarea. Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de Informații Schengen din a doua generație (SIS II)³⁶ este cel care definește criteriile pentru o astfel de semnalare. Articolul 24 alineatul (1) din acest regulament indică, mai întâi, că semnalarea trebuie să bazeze pe o „evalu[are] individual[ă]”. În plus, o semnalare este introdusă în SIS atunci când decizia se întemeiază pe amenințarea la adresa ordinii publice pe care o poate constitui prezența unui resortisant dintr-o țară terță pe teritoriul unui stat membru. Regulamentul menționat prevede că o astfel de situație se prezintă în cazul în care acest resortisant a fost condamnat la o pedeapsă cu închisoarea mai mare de un an sau „există motive serioase să se creadă că a comis o infracțiune gravă [ori] există indicii reale că intenționează să comită o astfel de infracțiune pe teritoriul unui stat membru”³⁷. Aici, legiuitorul Uniunii a admis în mod clar că simpla suspiciune de săvârșire a unei infracțiuni poate constitui temeiul existenței unei amenințări la adresa ordinii publice și nu a condiționat existența unei astfel de amenințări de cerința unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății. În opinia noastră, noțiunea de „amenințare la adresa ordinii publice” în contextul CFS ar trebui să aibă același sens atât în ceea ce privește condiția de intrare prevăzută la articolul 6 alineatul (1) litera (d) din CFS, cât și în ceea ce privește condiția de intrare impusă la articolul 6 alineatul (1) litera (e) din CFS.

32. Deși, astfel cum considerăm, nu se pune problema transunerii sistematice a cerinței care decurge din articolul 27 din Directiva 2004/38 în privința tuturor actelor de drept derivat care conțin o dispoziție care permite invocarea motivelor legate de ordinea publică, iar noțiunea de „amenințare la adresa ordinii publice” trebuie interpretată în funcție de mediul normativ în care se află, elementele pe care tocmai le-am enumerat pledează în sensul recunoașterii unei marje largi de apreciere autorităților naționale atunci când acestea adoptă o decizie prin care constată că nu este sau nu mai este îndeplinită condiția de intrare referitoare la lipsa unei amenințări la adresa ordinii publice.

33. Rămâne totuși de verificat dacă această concluzie nu este sau nu poate fi repusă în discuție în lumina jurisprudenței Curții care a generat îndoielile instanței de trimitere.

³⁴ A se vedea Hotărârea din 4 aprilie 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punctul 40).

³⁵ A se vedea Hotărârea din 4 aprilie 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punctele 41 și 42).

³⁶ JO 2006, L 381, p. 4, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 76.

³⁷ Articolul 24 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1987/2006.

C. Cerința, în jurisprudența Curții, a unei amenințări actuale, reale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății în cazul unei suspiciuni de infracțiune sau al unei condamnări penale

1. Prezentarea jurisprudenței Curții

34. În Hotărârea Bouchereau³⁸, Curtea a statuat, pentru prima dată, că existența unei condamnări penale poate fi reținută, în vederea punerii în aplicare a unei limitări a liberei circulații a resortisanților statelor membre din motive de ordine publică, numai în măsura în care împrejurările care au condus la această condamnare determină apariția „unui comportament personal care reprezintă o amenințare actuală la adresa ordinii publice”³⁹. Aceasta a adăugat că, deși, „în general, constatarea unei amenințări de această natură implică la persoana în cauză existența unei tendințe de a menține comportamentul respectiv în viitor, se poate întâmpla de asemenea ca simplul fapt al comportamentului trecut să întrunească condițiile unei astfel de amenințări la adresa ordinii publice”⁴⁰, aspect care trebuie verificat de instanțele naționale, „ținând seama de condiția juridică specială a persoanelor care intră sub incidența dreptului comunitar și de caracterul fundamental al principiului liberei circulații a persoanelor”⁴¹. Înainte de aceasta, Curtea arătase că directiva pe care era invitată să o interpreteze, care avea drept scop să coordoneze sistemele naționale referitoare la supravegherea străinilor, urmarea să protejeze resortisanții statelor membre „împotriva unei exercitări a puterilor rezultate din excepția referitoare la limitările justificate de motive de ordine publică [...] [ce] ar depăși necesitățile ce reprezintă justificarea unei excepții de la principiul fundamental al liberei circulații a persoanelor”⁴².

35. Prin urmare, cerința ca o decizie, prin care se derogă de la o libertate fundamentală, să se întemeieze pe comportamentul persoanei în cauză, care reprezintă o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății, a fost dezvoltată inițial în contextul liberei circulații a persoanelor, apoi a fost reiterată⁴³, înainte de a fi codificată, după cum se știe, în Directiva 2004/38⁴⁴.

36. În aceste condiții, Curtea a extins, în mai multe rânduri, aplicarea acestei cerințe în domenii legate mai puțin direct sau deloc de libera circulație a cetățenilor Uniunii.

37. Astfel, în Hotărârea Comisia/Spania⁴⁵, Curtea a statuat că un stat membru nu își îndeplinește obligațiile care îi revin în temeiul aceleiași directive precum cea interpretată în Hotărârea Bouchereau⁴⁶ atunci când refuză intrarea pe teritoriul Uniunii a unui resortisant al unui stat terț, soț al unui cetățean al Uniunii, întemeindu-se exclusiv pe împrejurarea că acest resortisant a făcut obiectul unei semnalări în SIS. După ce a amintit că excepția privind ordinea publică constituie o derogare de la principiul fundamental al liberei circulații a persoanelor și trebuie interpretată strict, fără a putea fi determinată unilateral de statele membre⁴⁷, Curtea a declarat că invocarea de către o autoritate națională a noțiunii de „ordine publică” „presupune în orice caz, pe lângă tulburarea ordinii sociale pe care o reprezintă orice încălcare a legii, existența unei amenințări reale și suficient de grave

38 Hotărârea din 27 octombrie 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

39 Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punctul 28). O astfel de cerință fusese deja consacrată în Hotărârea din 28 octombrie 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137), cu privire la o decizie de restrângere a libertății de circulație în Franța a unui resortisant italian ca urmare a activităților politice și sindicale ale acestuia (a se vedea în special punctul 28 din această hotărâre).

40 Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punctul 29).

41 Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punctul 30).

42 Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punctul 15).

43 Printre numeroase alte hotărâri, a se vedea Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri (C-482/01 și C-493/01, EU:C:2004:262, punctul 66).

44 A se vedea mai precis articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38.

45 Hotărârea din 31 ianuarie 2006 (C-503/03, EU:C:2006:74).

46 Hotărârea din 27 octombrie 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

47 A se vedea Hotărârea din 31 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-503/03, EU:C:2006:74, punctul 45).

la adresa unui interes fundamental al societății”⁴⁸. Curtea a făcut de asemenea legătura în această hotărâre între interpretarea strictă a noțiunii de „ordine publică” și protecția dreptului cetățeanului Uniunii la respectarea vieții sale de familie⁴⁹. În aceste condiții, refuzul intrării unui resortisant al unui stat terț, soț al unui cetățean al Uniunii, poate fi opus numai în cazul în care semnalarea în SIS este susținută de informații care permit să se constate că prezența acestui resortisant al unui stat terț reprezintă o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății⁵⁰.

38. În Hotărârea Zh. și O.⁵¹, Curtea a statuat, pe de altă parte, cu privire la articolul 7 alineatul (4) din Directiva 2008/115, care prevede posibilitatea statelor membre de a scurta termenul pentru plecarea voluntară atunci când persoana în cauză prezintă un risc pentru ordinea publică, că această din urmă noțiune trebuie apreciată de la caz la caz, pentru a verifica dacă comportamentul personal al resortisantului vizat al statului terț constituie un risc real și actual pentru ordinea publică⁵². Excluzând orice practică întemeiată pe considerații generale sau pe o prezumție oarecare, Curtea a decis că împrejurarea că un astfel de resortisant „este suspectat de săvârșirea unui act pedepsibil, calificat drept infracțiune în dreptul național, sau a făcut obiectul unei condamnări penale pentru un asemenea act nu poate justifica, *in sine*, considerarea acestui resortisant ca prezentând un risc pentru ordinea publică în sensul articolului 7 alineatul (4) din Directiva 2008/115”⁵³. Totuși, un stat membru poate constata existența unui risc pentru ordinea publică în cazul unei condamnări penale atunci când condamnarea respectivă, „privită *împreună cu alte circumstanțe* referitoare la situația persoanei vizate, justifică o asemenea constatare”⁵⁴. În aceeași ordine de idei, simpla suspiciune că un astfel de resortisant a săvârșit o infracțiune poate să întemeieze, „împreună cu alte elemente referitoare la cazul particular”⁵⁵, constatarea privind existența unui risc pentru ordinea publică de asemenea în sensul dispoziției menționate. Astfel, Curtea a amintit că statele membre sunt în principal libere să stabilească cerințele noțiunii de „ordine publică” în conformitate cu nevoile lor naționale⁵⁶. În acest context, aplicarea soluției care rezultă din Hotărârea Bouchereau⁵⁷ nu apare ca fiind justificată nici de derogarea de la libera circulație a cetățenilor Uniunii, nici de derogarea de la dreptul acestora la reîntregirea familiei, ci de faptul că Directiva 2008/115 consacră o derogare de la o obligație – aceea de a prevedea un termen pentru plecarea voluntară adecvat – concepută în scopul de a asigura respectarea drepturilor fundamentale ale resortisanților statelor terțe cu ocazia îndepărtării lor din Uniune⁵⁸.

39. Ulterior, în Hotărârea N.⁵⁹, Curtea a amintit jurisprudența sa, devenită de principiu, cu privire la noțiunea de „ordine publică”, care presupune în orice caz, pe lângă tulburarea ordinii sociale pe care o reprezintă orice încălcare a legii, existența unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății⁶⁰ pentru a o aplica în contextul interpretării Directivei 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională⁶¹. Prin urmare, plasarea sau menținerea în detenție a unui solicitant de protecție internațională din motive legate de ordinea publică nu se justifică

48 Hotărârea din 31 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-503/03, EU:C:2006:74, punctul 46). Sublinierea noastră.

49 Hotărârea din 31 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-503/03, EU:C:2006:74, punctul 47).

50 Hotărârea din 31 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-503/03, EU:C:2006:74, punctul 53. A se vedea de asemenea punctul 55).

51 Hotărârea din 11 iunie 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

52 Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctul 50).

53 Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctul 50). Sublinierea noastră.

54 Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctul 51). Sublinierea noastră.

55 Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctul 52).

56 A se vedea Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctul 52).

57 Hotărârea din 27 octombrie 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

58 A se vedea Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctul 48). Curtea și-a reiterat poziția referitoare la noțiunea de ordine publică din Directiva 2008/115 în Hotărârea sa din 16 ianuarie 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, punctele 48 și 49).

59 Hotărârea din 15 februarie 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). În această cauză, reclamantul din litigiul principal fusese condamnat, între anii 1999 și 2015, de 21 de ori pentru diverse infracțiuni.

60 A se vedea punctul 65 din Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

61 JO 2013, L 180, p. 96. În special, Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) privea articolul 8 alineatul (3) primul paragraf litera (e) din Directiva 2013/33.

„decât cu condiția ca comportamentul său individual să reprezinte o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății”⁶². În acest caz, datorită caracterului excepțional al detenției, care poate avea loc numai în ultimă instanță⁶³, Curtea a intenționat să încadreze strict puterea recunoscută autorităților naționale⁶⁴.

40. Invitată, în Hotărârea T.⁶⁵, să interpreteze motivele de ordine publică în contextul Directivei 2004/83/CE⁶⁶, Curtea, după ce a arătat că această directivă nu definește ordinea publică, a amintit interpretarea pe care o furnizase deja cu privire la această noțiune în contextul Directivei 2004/38. Deși aceste două directive urmăresc obiective diferite, Curtea a statuat că jurisprudența dezvoltată în raport cu aceasta din urmă era relevantă în speță, întrucât „întinderea protecției pe care o societate înțelege să o atribuie intereselor sale fundamentale nu poate varia în funcție de statutul juridic al persoanei care aduce atingere acestor interese”. Curtea a declarat, în continuare, că o autoritate națională nu se poate întemeia, pentru a priva un refugiat de permisul său de ședere din motive legate de ordinea publică, numai pe împrejurarea că acesta a susținut o organizație teroristă, întrucât, într-un asemenea caz, autoritatea menționată nu realizează o „evaluar[e] individuală a faptelor specifice”⁶⁷.

2. Specificitățile prezentei cauze, obstacole în calea transunerii soluției rezultate din Hotărârea Bouchereau

41. În ceea ce privește prezenta trimitere preliminară, considerăm că, pe lângă elementele dezvoltate la punctele 23-32 din prezentele concluzii, particularitățile prezentei cauze pledează pentru a nu transpune la infinit, potrivit expresiei utilizate de Comisie, soluția rezultată din Hotărârea Bouchereau⁶⁸ și pentru a nu impune autorităților naționale ca decizia prin care constată că un resortisant al unui stat terț nu mai îndeplinește condițiile unei șederi legale, din motive legate de ordinea publică, să se întemeieze pe o apreciere a comportamentului personal al resortisantului menționat, care trebuie să reprezinte în mod necesar o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății.

42. E. P. nu este cetățean al Uniunii. Intrarea, apoi șederea sa în Uniune nu au legătură cu un alt cetățean al Uniunii sau cu o situație de reîntregire a familiei cu un resortisant al unui stat terț, rezident pe termen lung pe teritoriul Uniunii. Decizia în discuție în litigiul principal, în măsura în care constată încetarea șederii legale, nu constituie o atingere adusă unui drept fundamental de o asemenea intensitate încât să declanșeze aplicarea soluției rezultate din Hotărârea Bouchereau⁶⁹, cum era cazul, printre altele, în Hotărârea N.⁷⁰, întrucât consecința juridică imediată care urmează acestei constatări este încetarea anticipată a șederii, care era inițial, în orice caz, pe termen scurt. Constatarea autorităților a fost însoțită, desigur, de impunerea unei returnări, însă aceasta a fost dispusă într-un termen de 28 de zile, în condițiile în care Directiva 2008/115 prevede un termen rezonabil de maximum 30 de zile⁷¹. Or, acest element diferențiază cazul lui E. P. de cel din cauza Zh. și O.⁷².

62 Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 67).

63 A se vedea Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 63).

64 A se vedea Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 64).

65 Hotărârea din 24 iunie 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

66 Directiva Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (JO 2004, L 304, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52).

67 Hotărârea din 24 iunie 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punctul 89).

68 Hotărârea din 27 octombrie 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

69 Hotărârea din 27 octombrie 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

70 Hotărârea din 15 februarie 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

71 A se vedea articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

72 Hotărârea din 11 iunie 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

43. În sfârșit, logica aflată la baza jurisprudenței Bouchereau⁷³ și a dezvoltărilor ulterioare ale acesteia în legătură cu libera circulație a persoanelor este relativ străină de considerațiile referitoare la CFS, la CAAS sau la Codul de vize. Cu cât situația juridică apare ca fiind mai solidă (integrarea cetățeanului Uniunii sau a resortisantului statului terț în statul membru gazdă, dezvoltarea vieții de familie), cu atât protecția împotriva îndepărtării trebuie să fie mai importantă și cu atât nivelul de exigență impus autorităților naționale va fi mai ridicat⁷⁴. Un resortisant al unui stat terț aflat în situație de ședere pe termen scurt pe teritoriul Uniunii nu poate avea pretenția de a invoca circumstanțe comparabile.

44. Fără a impune autorităților naționale ca decizia lor de refuz al intrării sau de ședere ilegală să se întemeieze pe faptul că comportamentul personal al resortisantului statului terț în cauză constituie o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății și recunoscându-le în același timp o marjă largă de apreciere, aceasta din urmă este totuși încadrată de un minim de garanții.

3. *Încadrarea marjei largi de apreciere a statelor membre*

45. Mai întâi, articolul 14 alineatul (2) din CFS impune autorităților statelor membre să refuze intrarea, atunci când nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 6 din CFS, „printr-o decizie care să indice motivele precise ale refuzului”. Având în vedere paralela care există între condițiile de intrare și condițiile de ședere legală pe termen scurt, această dispoziție se aplică prin analogie deciziilor prin care se constată caracterul ilegal al acestei șederi.

46. În continuare – și, poate, mai ales – CFS în ansamblu este așezat în mod evident, astfel cum am amintit mai sus, sub imperiul drepturilor fundamentale și al principiului proporționalității⁷⁵. După cum ilustrează Comisia, acesta din urmă nu va fi considerat respectat în cazul în care singura suspiciune pe care s-ar întemeia autoritățile naționale pentru a constata încetarea șederii legale ar fi, de exemplu, cea a unei încălcări a Codului rutier. Controlarea respectării principiului proporționalității revine, *in fine*, instanței naționale. Ne vom limita, prin urmare, la a arăta că trebuie luate în considerare condițiile în care a apărut suspiciunea. În cazul lui E. P., după toate aparențele, este vorba despre un caz de flagrant delict. Prin urmare, este vorba despre un fel de suspiciune consolidată, care îndepărtează *a priori* spectrul unei arestări și al unei inculpări arbitrare.

47. În aceste condiții, considerăm că articolul 6 alineatul (1) litera (e) din CFS coroborat cu articolul 20 din CAAS trebuie interpretat în sensul că, pentru a constata caracterul ilegal al șederii unui resortisant al unui stat terț, autoritățile naționale, care dispun de o marjă largă de apreciere, nu sunt obligate să își întemeieze decizia pe comportamentul personal al resortisantului menționat care trebuie să reprezinte o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății. În plus, acesta trebuie interpretat în sensul că, în principiu, o amenințare la adresa ordinii publice poate rezulta din simpla existență a unei suspiciuni serioase că resortisantul statului terț în cauză a săvârșit o infracțiune. Totuși, în exercitarea marjei largi de apreciere de care dispun, autoritățile menționate sunt obligate să își întemeieze decizia pe fapte specifice și să respecte principiul proporționalității.

⁷³ Hotărârea din 27 octombrie 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

⁷⁴ Fapt care se justifică de asemenea prin aspectul disponibilității informațiilor, strâns legat de durata situației juridice în cauză.

⁷⁵ A se vedea în special articolele 4 și 7 din CFS.

IV. Concluzie

48. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) după cum urmează:

- „1) Articolul 6 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) coroborat cu articolul 20 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnată la Schengen la 19 iunie 1990 trebuie interpretat în sensul că, pentru a constata caracterul ilegal al șederii unui resortisant al unui stat terț, autoritățile naționale, care dispun de o marjă largă de apreciere, nu sunt obligate să își întemeieze decizia pe comportamentul personal al acestui resortisant care trebuie să reprezinte o amenințare reală, actuală și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății.
- 2) Articolul 6 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul (UE) 2016/399 coroborat cu articolul 20 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen trebuie interpretat în sensul că, în principiu, o amenințare la adresa ordinii publice poate rezulta din simpla existență a unei suspiciuni serioase că resortisantul statului terț în cauză a săvârșit o infracțiune. Totuși, în exercitarea marjei largi de apreciere de care dispun, autoritățile menționate sunt obligate să își întemeieze decizia pe fapte specifice și să respecte principiul proporționalității.”