



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

29 iulie 2019*

„Trimitere preliminară – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Codul comunitar de vize – Regulamentul (CE) nr. 810/2009 – Articolul 5 – Stat membru competent pentru a examina și a decide cu privire la o cerere de viză – Articolul 8 – Înțelegere de reprezentare – Articolul 32 alineatul (3) – Cale de atac împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză – Stat membru competent pentru a se pronunța asupra căii de atac în cazul unei înțelegeri de reprezentare – Titulari ai dreptului de exercitare a unei căi de atac”

În cauza C-680/17,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunalul din Haga, sediul din Utrecht, Țările de Jos), prin decizia din 30 noiembrie 2017, primită de Curte la 5 decembrie 2017, în procedura

Sumanan Vethanayagam,

Sobitha Sumanan,

Kamalaranee Vethanayagam

împotriva

Minister van Buitenlandse Zaken,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, președinte de cameră, doamna R. Silva de Lapuerta (raportoare), vicepreședintă a Curții, doamna C. Toader și domnii A. Rosas și L. Bay Larsen, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,

grefier: doamna M. Ferreira, administratoare principală,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 6 decembrie 2018,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru domnul Vethanayagam, pentru doamna Sumanan și pentru doamna Vethanayagam, de M. J. A. Leijen, avocat;
- pentru guvernul neerlandez, de M. K. Bulterman și de P. Huurnink, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: neerlandeza.

- pentru guvernul ceh, de M. Smolek, de J. Vlácil, de T. Müller și de A. Brabcová, în calitate de agenți;
- pentru guvernul danez, de J. Nymann-Lindegren, de M. Wolff și de P. Ngo, în calitate de agenți;
- pentru guvernul estonian, de N. Grünberg, în calitate de agent;
- pentru guvernul francez, de D. Colas, de E. de Moustier și de E. Armoët, în calitate de agenți;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de F. De Luca, avvocato dello Stato;
- pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;
- pentru Parlamentul European, de G. Corstens, de R. van de Westelaken și de O. Hrstková Šolcová, în calitate de agenți;
- pentru Consiliul Uniunii Europene, de E. Moro și de S. Boelaert, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de C. Cattabriga, de F. Wilman și de G. Wils, în calitate de agenți;
- pentru guvernul elvețian, de E. Bichet, în calitate de agent,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 28 martie 2019,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 8 alineatul (4) și a articolului 32 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (JO 2009, L 243, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 (JO 2013, L 182, p. 1) (denumit în continuare „Codul de vize”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Sumanan Vethanayagam, doamna Sobitha Sumanan și doamna Kamalaranee Vethanayagam, pe de o parte, și Minister van Buitenlandse Zaken (ministrul afacerilor externe, Țările de Jos, denumit în continuare „ministrul afacerilor externe din Țările de Jos”), pe de altă parte, în legătură cu respingerea unor cereri de viză de scurtă ședere pentru domnul Vethanayagam și pentru doamna Sumanan.

Cadrul juridic

Acordul de asociere a Confederației Elvețiene la acquis-ul Schengen

- 3 Acordul între Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană privind asocierea Confederației Elvețiene la punerea în aplicare, asigurarea respectării și dezvoltarea acquis-ului Schengen (JO 2008, L 53, p. 52, denumit în continuare „Acordul de asociere a Confederației Elvețiene la acquis-ul Schengen”) enunță în al optulea și în al zecelea considerent:

„Convinse de necesitatea organizării cooperării între Uniunea Europeană și Confederația Elvețiană în ceea ce privește punerea în aplicare, aplicarea practică și dezvoltarea în continuare a acquis-ului Schengen;

[...]

Întrucât cooperarea Schengen se bazează pe principiile libertății, democrației, statului de drept și respectării drepturilor omului, astfel cum sunt garantate în special de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950.”

- 4 Potrivit articolului 1 alineatul (2) din Acordul de asociere a Confederației Elvețiene la acquis-ul Schengen:

„Prezentul acord creează drepturi și obligații reciproce, în conformitate cu procedurile prevăzute de acesta.”

- 5 Articolul 2 din acest acord prevede:

„(1) În măsura în care se aplică statelor membre ale Uniunii Europene, denumite în continuare «statele membre», dispozițiile acquis-ului Schengen enumerate în anexa A la prezentul acord sunt puse în aplicare și aplicate de Elveția.

(2) În măsura în care au înlocuit și/sau au dezvoltat dispozițiile corespunzătoare ale Convenției de punere în aplicare a Acordului privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune semnată la Schengen la 19 iunie 1990, denumită în continuare «Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen», sau au fost adoptate în temeiul acesteia, dispozițiile actelor Uniunii Europene și ale Comunității Europene enumerate în anexa B la prezentul acord se pun în aplicare și se aplică de Elveția.

(3) Fără a aduce atingere articolului 7, actele și măsurile luate de Uniunea Europeană și de Comunitatea Europeană care modifică sau completează dispozițiile menționate în anexele A și B, cărora li s-au aplicat procedurile prevăzute în prezentul acord, sunt, de asemenea, acceptate, puse în aplicare și aplicate de Elveția.”

Codul de vize

- 6 Considerentele (4), (18), (28), (29) și (34) ale Codului de vize enunță:

„(4) Statele membre ar trebui să fie prezente sau reprezentate, în scopul eliberării vizelor, în toate țările terțe ai căror resortisanți intră sub incidența obligației de viză. Statele membre care nu au propriul consulat într-o țară terță sau într-o anumită regiune a unei țări terțe ar trebui să depună eforturi pentru a încheia înțelegeri de reprezentare pentru a evita ca solicitanții de viză să depună un efort disproporționat pentru a avea acces la consulate.

[...]

- (18) Cooperarea locală Schengen este indispensabilă pentru o aplicare armonizată a politicii comune în materie de vize și pentru evaluarea corectă a riscurilor legate de migrație și/sau de securitate. Date fiind situațiile diferite existente la nivel local, misiunile diplomatice și oficiile consulare ale statelor membre din diferite zone ar trebui să-și evalueze aplicarea practică a anumitor dispoziții legislative, pentru a asigura aplicarea armonizată a acestora, în vederea împiedicării fenomenului de «visa shopping» și a tratamentului diferit aplicat solicitanților de viză.

[...]

- (28) Deoarece obiectivul prezentului regulament, și anume stabilirea procedurilor și a condițiilor de eliberare a vizelor de tranzit sau de ședere pe teritoriul statelor membre [...] nu poate fi realizat în mod satisfăcător de către statele membre și, în consecință, poate fi realizat mai bine la nivelul Comunității, aceasta poate adopta măsuri, în conformitate cu principiul subsidiarității astfel cum este prevăzut la articolul 5 din tratat. În conformitate cu principiul proporționalității, astfel cum este enunțat în respectivul articol, prezentul regulament nu depășește ceea ce este necesar în vederea atingerii acestui obiectiv.
- (29) Prezentul regulament respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute, în special, de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale a Consiliului Europei și de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

[...]

- (34) În ceea ce privește Elveția, prezentul regulament reprezintă o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen în înțelesul [Acordului de asociere a Confederației Elvețiene la acquis-ul Schengen], care intră sub incidența domeniului menționat la articolul 1 litera B din Decizia 1999/437/CE [a Consiliului din 17 mai 1999 privind anumite modalități de aplicare a Acordului încheiat între Consiliul Uniunii Europene și Republica Islanda și Regatul Norvegiei în ceea ce privește asocierea acestor două state în vederea punerii în aplicare, a asigurării respectării și dezvoltării acquis-ului Schengen (JO 1999, L 176, p. 31, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 120)] coroborat cu articolul 3 din Decizia 2008/146/CE a Consiliului [din 28 ianuarie 2008] privind încheierea acordului menționat [(JO 2008, L 53, p. 1)].”

7 Articolul 1 din Codul de vize are următorul cuprins:

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

8 Potrivit articolului 2 punctul 2 din acest cod:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[...]

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

- (a) tranzitării sau al șederii pe teritoriul statelor membre pentru o perioadă care să nu depășească 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile de la data primei intrări pe teritoriul statelor membre;
- (b) tranzitarea zonelor de tranzit internațional din aeroporturile statelor membre;

[...]”

9 Articolul 4 alineatul (1) din codul menționat are următorul cuprins:

„Consulatele examinează cererile și decid cu privire la acestea.”

10 Articolul 5 din același cod prevede:

„(1) Statul membru competent pentru a examina și a decide cu privire la o cerere de viză uniformă este:

(a) statul membru al cărui teritoriu reprezintă singura destinație a vizitei (vizitelor);

[...]

(4) Statele membre cooperează pentru a preveni situația în care o cerere nu poate fi examinată și nu se poate decide cu privire la aceasta ca urmare a faptului că statul membru competent, în conformitate cu alineatele (1)-(3), fie nu este prezent, fie nu este reprezentat în țara terță în care solicitantul depune cererea de viză în conformitate cu articolul 6.”

11 Articolul 6 din Codul de vize, intitulat „Competența consulară teritorială”, prevede la alineatul (1):

„Consulatul statului membru competent în jurisdicția căruia solicitantul își are reședința legală examinează și decide cu privire la cerere.”

12 Potrivit articolului 8 din acest cod, referitor la înțelegerile de reprezentare:

„(1) Un stat membru poate conveni să reprezinte un alt stat membru competent în conformitate cu articolul 5, în scopul de a examina cereri și de a elibera vize în numele statului membru respectiv. Un stat membru poate, de asemenea, reprezenta, în anumite limite, alt stat membru numai pentru colectarea cererilor și înregistrarea elementelor biometrice de identificare.

(2) În cazul în care intenționează să respingă o cerere, consulatul statului membru reprezentant înaintează cererea autorităților competente ale statului membru reprezentat, pentru ca acestea să ia decizia finală asupra cererii, în termenele stabilite la articolul 23 alineatul (1), (2) sau (3).

[...]

(4) Între statul membru reprezentant și statul membru reprezentat se instituie un acord bilateral care conține următoarele elemente:

(a) specifică durata reprezentării, dacă aceasta este temporară, și procedurile de încetare a acesteia;

(b) poate să stabilească, în special în cazul în care statul membru reprezentat are un consulat în țara terță în cauză, condițiile de punere la dispoziție a unui local, a unor efective de personal și de participare financiară din partea statului membru reprezentat;

(c) poate stipula că cererile de viză prezentate de anumite categorii de resortisanți ai unor țări terțe trebuie transmise de statul membru reprezentant autorităților centrale ale statului membru reprezentat, pentru consultare prealabilă, astfel cum se prevede la articolul 22;

(d) prin derogare de la alineatul (2), poate autoriza consulatul statului membru reprezentant să refuze eliberarea unei vize după examinarea cererii.

(5) Statele membre care nu au propriul consulat într-o țară terță depun eforturi pentru a încheia înțelegeri de reprezentare cu statele membre care au consulate în țara respectivă.

(6) În vederea garantării faptului că accesul solicitanților de viză la un consulat nu presupune un efort disproporționat cauzat de infrastructurile de transport deficitare sau de distanțele lungi dintr-o anumită regiune sau zonă geografică, statele membre care nu au propriul consulat în regiunea sau zona respectivă trebuie să depună eforturi pentru a încheia înțelegeri de reprezentare cu statele membre care au consulate în acea regiune sau zonă.

[...]”

- 13 Articolul 32 alineatul (3) din codul menționat prevede:

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

- 14 Potrivit articolului 47 alineatul (1) din același cod:

„Autoritățile centrale și consulatele statelor membre pun la dispoziția publicului toate informațiile relevante cu privire la cererile de viză, în special:

[...]

- (h) faptul că deciziile negative privind cererile trebuie comunicate solicitantului, că acestea trebuie să menționeze motivele pe care se întemeiază și că solicitanții ale căror cereri au fost respinse dispun de un drept de exercitare a unei căi de atac, precum și informații privind procedura care trebuie urmată în cazul exercitării unei căi de atac, inclusiv autoritatea competentă și termenul-limită pentru exercitarea căii de atac;

[...]”

Manualul privind vizele

- 15 Manualul privind prelucrarea cererilor de viză și modificarea vizelor eliberate, stabilit prin Decizia C(2010)1620 final a Comisiei din 19 martie 2010, prevede că, „în sensul Codului de vize și al prezentului manual, termenul «stat membru» desemnează statele membre [...] care aplică integral acquis-ul Schengen și statele asociate, iar termenul «teritoriul statelor membre» desemnează teritoriul [...] «statelor membre» menționate anterior”.

Înțelegerea de reprezentare încheiată între Regatul Țărilor de Jos și Confederația Elvețiană

- 16 Înțelegerea de reprezentare încheiată între Regatul Țărilor de Jos și Confederația Elvețiană care era aplicabilă la momentul faptelor a intrat în vigoare la 1 octombrie 2014. Acesta prevede că Confederația Elvețiană va reprezenta Regatul Țărilor de Jos în ceea ce privește toate tipurile de vize Schengen, *inter alia*, în Sri Lanka.
- 17 Potrivit punctului 2 din această înțelegere, „reprezentarea” constă, printre altele, în „refuzul de a elibera viza atunci când este cazul, în conformitate cu articolul 8 alineatul (4) litera (d) din Codul de vize, și în soluționarea căilor de atac, în conformitate cu dreptul național al părții reprezentante [articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize]”.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 18 Domnul Vethanayagam și doamna Sumanan, de cetățenie srilankeză, căsătoriți și cu reședința în Sri Lanka, au depus, fiecare, la 16 august 2016, câte o cerere de viză de scurtă ședere în Țările de Jos, pentru a o vizita pe doamna Vethanayagam, sora domnului Vethanayagam, de cetățenie neerlandeză și cu reședința în Amsterdam (Țările de Jos). Aceste cereri au fost formulate, prin intermediul VFS Global, prestator de servicii, la consulatul elvețian la Colombo (Sri Lanka) în baza înțelegerii de reprezentare încheiate între Regatul Țărilor de Jos și Confederația Elvețiană.
- 19 Prin deciziile din 19 august 2016, autoritățile consulare elvețiene, reprezentante ale Regatului Țărilor de Jos, au respins cererile de viză, dat fiind că domnul Vethanayagam și doamna Sumanan nu furnizaseră dovada că dispuneau de suficiente mijloace de întreținere, atât pe durata șederii prevăzute, cât și pentru întoarcerea lor în țara de origine.
- 20 Domnul Vethanayagam și doamna Sumanan au exercitat o cale de atac împotriva acestor decizii la ministrul afacerilor externe din Țările de Jos. Acesta s-a declarat incompetent să soluționeze această cale de atac prin deciziile din 28 septembrie 2016.
- 21 Pe de altă parte, contestația formulată la autoritățile elvețiene de persoanele în cauză împotriva deciziilor din 19 august 2016 a fost respinsă printr-o decizie a Staatssekretariat für Migration (Secretariatul de stat pentru migrație, Elveția) din 2 decembrie 2016. Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal, Elveția) a respins, cu titlu preliminar, cererea solicitanților de a putea beneficia de gratuitatea procedurii și a refuzat să examineze calea de atac introdusă împotriva acestei decizii din cauza neplății sumei impuse cu titlu de provizion.
- 22 Domnul Vethanayagam și doamna Sumanan, precum și doamna Vethanayagam, în calitate de persoană de referință, au depus o nouă cerere de viză de scurtă ședere la Visadienst (secția de vize, Țările de Jos) referitoare la primii doi. Această cerere a fost respinsă printr-o decizie a ministrului afacerilor externe din Țările de Jos din 18 octombrie 2016.
- 23 Prin decizia din 23 noiembrie 2016, ministrul afacerilor externe din Țările de Jos a respins ca fiind inadmisibilă contestația formulată de reclamantii din litigiul principal împotriva deciziei din 18 octombrie 2016.
- 24 Reclamantii din litigiul principal au formulat o cale de atac jurisdicțională la Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunalul din Haga, sediul din Utrecht, Țările de Jos) împotriva deciziilor din 28 septembrie 2016 și din 23 noiembrie 2016, susținând că revenea Regatului Țărilor de Jos sarcina de a le examina contestațiile și cererile de viză și că Confederația Elvețiană nu a intervenit decât în calitate de reprezentant al Regatului Țărilor de Jos. Solicitanții din litigiul principal consideră că, în temeiul dreptului Uniunii, aveau dreptul să depună cererile de viză în țara care constituia destinația lor principală și susțin că faptul de a încredința în întregime unui alt stat procedurile de solicitare a vizelor este contrară principiului căii de atac efective prevăzut la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).
- 25 Ministrul afacerilor externe din Țările de Jos susține că nu era competent să se pronunțe cu privire la cererile de viză ale solicitanților din litigiul principal.
- 26 În primul rând, competența de a examina cererile de viză depuse în Sri Lanka ar fi fost, potrivit articolului 8 alineatul (4) din Codul de vize și a notei verbale întemeiate pe această dispoziție, transferată Confederației Elvețiene.

- 27 În al doilea rând, întrucât autoritățile consulare elvețiene din Colombo sunt competente să refuze eliberarea unei vize, solicitantii din litigiul principal ar fi trebuit să își exercite calea de atac, în temeiul articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, împotriva Confederației Elvețiene în calitate de stat care a luat decizia finală cu privire la cererile lor.
- 28 În al treilea rând, cererile de viză ale resortisanților țărilor terțe care au reședința în Sri Lanka nu ar putea fi depuse direct la secția de vize din Țările de Jos. Astfel, dat fiind că Regatul Țărilor de Jos este reprezentat în Sri Lanka de Confederația Elvețiană, asemenea cereri ar trebui depuse, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Codul de vize, la autoritățile consulare elvețiene.
- 29 În acest context, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la interpretarea care trebuie dată Codului de vize în ceea ce privește, mai întâi, poziția persoanei de referință în procedurile de acordare a vizelor, apoi, noțiunea de „reprezentare” și, în sfârșit, compatibilitatea sistemului de reprezentare consulară în raport cu dreptul la protecție jurisdicțională efectivă recunoscut la articolul 47 din cartă.
- 30 În aceste condiții, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunalul din Haga, sediul din Utrecht) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize se opune ca o persoană de referință, în calitate de persoană interesată în cazul cererii de viză a reclamantilor, să aibă posibilitatea de a introduce în nume propriu o contestație și o cale de atac împotriva refuzului de eliberare a vizei?
- 2) Reprezentarea, astfel cum este reglementată la articolul 8 alineatul (4) din Codul de vize, trebuie înțeleasă în sensul că responsabilitatea incumbă în continuare (și) statului reprezentat sau în sensul că responsabilitatea este transferată complet statului reprezentant, cu consecința pierderii competenței de către statul reprezentat?
- 3) În cazul în care articolul 8 alineatul (4) teza introductivă și litera (d) din Codul de vize admite ambele forme de reprezentare menționate la întrebarea 2), care stat membru trebuie considerat statul membru care a luat decizia finală în sensul articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize?
- 4) Interpretarea articolului 8 alineatul (4) și a articolului 32 alineatul [3] din Codul de vize, potrivit căreia solicitanții de vize pot introduce calea de atac împotriva respingerii cererilor lor numai la o autoritate administrativă sau la o instanță a statului membru reprezentant, iar nu în statul membru reprezentat, pentru care se solicită viza, este compatibilă cu dreptul la protecție jurisdicțională efectivă în sensul articolului 47 din [cartă]? Pentru răspunsul la această întrebare este relevant ca respectiva cale de atac oferită să garanteze dreptul solicitantului de a fi ascultat, ca acesta să aibă dreptul de a formula acțiunea într-o limbă a unuia dintre statele membre, ca taxele administrative și judiciare aferente procedurii de contestație și procedurii căii de atac să nu fie disproporționat de mari pentru solicitant, precum și să existe posibilitatea de a beneficia de ajutor judiciar? Având în vedere marja de apreciere de care beneficiază statul în materie de vize, este relevant pentru răspunsul la această întrebare faptul că o instanță elvețiană cunoaște suficient de bine situația din Țările de Jos pentru a putea oferi o protecție jurisdicțională efectivă?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 31 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize trebuie interpretat în sensul că permite persoanei de referință să exercite o cale de atac în nume propriu împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză.

Cu privire la admisibilitate

- 32 Cu titlu introductiv, Comisia Europeană contestă admisibilitatea primei întrebări preliminare, susținând că legislația neerlandeză nu ar fi aplicabilă cauzei principale, dat fiind că autoritățile elvețiene, iar nu cele neerlandeze, sunt cele care au adoptat, în speță, decizia finală cu privire la cererea de viză.
- 33 Un astfel de argument nu poate fi reținut.
- 34 Pe de o parte, trebuie să se arate că determinarea statului în care, în temeiul articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, trebuie să se exercite o cale de atac împotriva deciziei de respingere a cererii de viză constituie unul dintre aspectele care fac obiectul prezentei cereri de decizie preliminară, astfel încât răspunsul la această întrebare nu poate fi anticipat în cadrul analizei admisibilității primei întrebări preliminare.
- 35 Pe de altă parte, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în cadrul cooperării dintre aceasta din urmă și instanțele naționale, instituită prin articolul 267 TFUE, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare, pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe (Hotărârea din 4 decembrie 2018, Minister for Justice and Equality et Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punctul 26, precum și jurisprudența citată).
- 36 Rezultă că întrebările privind dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de pertinență. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 4 decembrie 2018, Minister for Justice and Equality și Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punctul 27 și jurisprudența citată).
- 37 În speță, prima întrebare preliminară privește interpretarea dreptului Uniunii, în special cu privire la aspectul dacă o persoană de referință are calitatea de a exercita calea de atac împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză în cadrul căii de atac prevăzute la articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize.
- 38 Pe de altă parte, pe lângă faptul că decizia de trimitere expune cadrul factual și juridic în mod suficient pentru a permite să se determine întinderea întrebării adresate, nu rezultă că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal sau că problema este de natură ipotetică.

- 39 Astfel, după cum reiese din decizia de trimitere, doamna Vethanayagam, persoana de referință și, respectiv, sora și cumnata solicitanților de viză, și cea care are reședința în Țările de Jos, a introdus, la fel ca și aceștia, o cale de atac împotriva respingerii, de către secția de vize, a cererii de viză în beneficiul acestora din urmă.
- 40 În consecință, un răspuns al Curții cu privire la interpretarea solicitată de instanța de trimitere este necesar acesteia din urmă pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre.
- 41 Prima întrebare preliminară este, așadar, admisibilă.

Cu privire la fond

- 42 Cu privire la interpretarea articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în vederea interpretării dispozițiilor dreptului Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acestora, ci și de contextul lor și de obiectivele urmărite de reglementarea din care fac parte aceste dispoziții (Hotărârea din 7 februarie 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, punctul 54 și jurisprudența citată).
- 43 În primul rând, în ceea ce privește formularea articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, prima teză a acestei dispoziții prevede că „[s]olicitanții cărora li s-a refuzat eliberarea unei vize au drept de exercitare a unei căi de atac”. Reiese astfel din textul dispoziției menționate că dreptul de a formula o cale de atac împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză îi este recunoscut în mod expres solicitantului de viză în cauză.
- 44 Recunoașterea acestui drept nu este contrazisă de faptul că a doua teză a articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize prevede că calea de atac împotriva deciziei de respingere a cererii de viză trebuie să fie îndreptată împotriva statului membru care a luat decizia finală „în conformitate cu legislația națională a respectivului stat membru”.
- 45 În această privință, Curtea a statuat deja că, făcând astfel trimitere la legislația statelor membre, legiuitorul Uniunii le-a lăsat acestora sarcina să decidă atât asupra naturii, cât și asupra modalităților concrete ale căilor de atac aflate la dispoziția solicitanților de vize (Hotărârea din 13 decembrie 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, punctul 25).
- 46 Rezultă că trimiterea la legislația națională a statelor membre se limitează la reglementarea modalităților procedurale, în timp ce determinarea persoanei căreia îi revine dreptul de exercitare a unei căi de atac este prevăzută în mod expres la articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize.
- 47 În al doilea rând, o astfel de constatare este confirmată de contextul în care se înscrie articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize. În această privință, reiese din articolul 47 alineatul (1) litera (h) din acest cod că autoritățile centrale și consulatele statelor membre pun la dispoziția publicului toate informațiile relevante cu privire la cererile de viză, în special faptul că deciziile negative privind cererile trebuie comunicate solicitanților și că aceștia dispun de un drept de exercitare a unei căi de atac.
- 48 În plus, astfel cum reiese din anexa VI la Codul de vize, formularul standard prevăzut de aceasta pentru notificarea și motivarea unei decizii de respingere, de anulare sau de revocare a unei vize se adresează solicitantului sau titularului vizei. Acest formular conține, de asemenea, o listă de motive care pot, în conformitate cu articolul 32 alineatul (1) din Codul de vize, să justifice o decizie de respingere. Reiese de aici că o astfel de decizie trebuie motivată exclusiv prin rațiuni specifice solicitantului de viză.

- 49 Astfel, după ce a indicat, în formularul pe care aceasta trebuie să îl completeze, că, după caz, a „examinat cererea de viză” sau a „examinat viza”, autoritatea competentă trebuie să precizeze motivul sau motivele care justifică refuzul, revocarea sau anularea vizei, dintre cele unsprezece care figurează pe formular, și anume: documentul de călătorie prezentat de solicitant este contrafăcut, obiectul și condițiile șederii prevăzute nu sunt justificate, solicitantul nu a făcut dovada că dispune de mijloace de întreținere suficiente pentru durata șederii, solicitantul a petrecut deja pe teritoriul statelor membre mai mult de 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile în desfășurare în temeiul unei vize uniforme sau al unei vize cu valabilitate teritorială limitată, solicitantul a făcut obiectul unei alerte în scopul refuzului intrării emise în Sistemul de informații Schengen (SIS), unul sau mai multe state membre consideră că solicitantul reprezintă o amenințare pentru ordinea publică, securitatea națională sau sănătatea publică sau pentru relațiile internaționale ale unuia sau ale mai multor state membre, solicitantul nu a făcut dovada deținerii unei asigurări medicale de călătorie corespunzătoare și valabile, informațiile prezentate de solicitant cu privire la justificarea scopului și a condițiilor șederii preconizate nu sunt fiabile, nu a putut fi stabilită intenția solicitantului de a părăsi teritoriul statelor membre înainte de expirarea vizei, solicitantul nu a prezentat elemente suficiente pentru a dovedi că nu a fost în măsură să solicite viza în prealabil care să justifice o cerere de viză la frontieră, iar revocarea vizei a fost solicitată de titularul vizei.
- 50 Reiese, așadar, din contextul în care se înscrie articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize că solicitantul de viză este singurul titular al dreptului de exercitare a unei căi de atac împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză.
- 51 În al treilea rând, în ceea ce privește obiectivele urmărite de Codul de vize, reiese din articolul 1 din acest cod, interpretat în lumina considerentelor (18) și (28), că acesta are ca obiect, pentru o aplicare armonizată a politicii comune în materie de vize, stabilirea procedurilor și a condițiilor de eliberare a vizelor de tranzit sau de ședere pe teritoriul statelor membre pentru o perioadă care să nu depășească 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile.
- 52 În această privință, potrivit articolului 2 punctul 2 literele (a) și (b) din Codul de vize, viza este definită ca fiind o autorizație eliberată de un stat membru în scopul fie al tranzitării teritoriului statelor membre sau al efectuării unei șederi pe teritoriul acestora, pentru o perioadă care să nu depășească 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile, fie al tranzitării zonelor de tranzit internațional din aeroporturile statelor membre. Prin urmare, dintr-o astfel de autorizație rezultă existența unor drepturi specifice în favoarea solicitantului de viză.
- 53 În măsura în care, prin calea de atac prevăzută la articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize, se urmărește să se obțină modificarea deciziei de respingere a cererii de viză, solicitantul de viză, în calitate de destinatar al acestei decizii, este cel care are un interes direct și specific să exercite o cale de atac împotriva acesteia.
- 54 O astfel de constatare nu se opune, în conformitate cu jurisprudența citată la punctul 45 din prezenta hotărâre, ca statele membre, atunci când determină natura și modalitățile concrete ale căilor de atac aflate la dispoziția solicitanților de viză, să autorizeze persoana de referință să intervină împreună cu solicitantul de viză în procedura căii de atac prevăzute la articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize.
- 55 Cu toate acestea, având în vedere ceea ce s-a statuat la punctul 47 din prezenta hotărâre, persoana de referință nu poate interveni decât în calitate de parte subordonată și accesorie în raport cu solicitantul de viză, iar nu în mod independent.
- 56 Pe de altă parte, ținând seama de considerațiile de mai sus, articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize nu se opune însă ca destinatarul unei decizii de respingere a cererii de viză să mandateze un terț pentru a-l reprezenta în justiție.

- 57 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize trebuie interpretat în sensul că nu îi permite persoanei de referință să exercite o cale de atac în nume propriu împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză.

Cu privire la a doua și la a treia întrebare

- 58 Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări, la care trebuie să se răspundă împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 8 alineatul (4) litera (d) și articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize trebuie să fie interpretate în sensul că, în cazul în care există o înțelegere bilaterală de reprezentare care prevede că autoritățile consulare ale statului membru reprezentant sunt abilitate să ia deciziile de respingere a cererilor de viză, revine autorităților competente din acest stat sarcina să se pronunțe asupra căilor de atac exercitate împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză.
- 59 Pentru a răspunde la aceste întrebări, trebuie să se arate că titlul III din Codul de vize stabilește normele privind procedurile și condițiile de eliberare a vizelor.
- 60 În măsura în care normele menționate se referă la statele membre, acestea vizează și Confederația Elvețiană, astfel cum reiese, printre altele, din articolul 2 din Acordul de asociere a Confederației Elvețiene la acquis-ul Schengen, citit în lumina considerentului (34) al Codului de vize.
- 61 Or, mai întâi, rezultă din articolul 4 alineatul (1) din Codul de vize că cererile de viză sunt examinate, în principiu, de consulate.
- 62 În continuare, în ceea ce privește statul membru competent să examineze o cerere de viză uniformă și să decidă cu privire la aceasta, articolul 5 alineatul (1) din Codul de vize desemnează fie statul membru al cărui teritoriu reprezintă singura destinație a vizitei (vizitelor), fie, dacă vizita include mai multe destinații, statul membru al cărui teritoriu constituie principala destinație a vizitei (vizitelor) din punctul de vedere al duratei sau al scopului șederii, fie, dacă destinația principală nu poate fi stabilită, statul membru a cărui frontieră externă urmează să fie traversată de solicitant pentru a intra pe teritoriul statelor membre.
- 63 În plus, în ceea ce privește competența consulară teritorială, rezultă din articolul 6 alineatul (1) din Codul de vize că cererile de viză trebuie să fie depuse, în principiu, la consulatul statului competent în jurisdicția căruia solicitantul își are reședința legală.
- 64 Cu toate acestea, din articolul 8 alineatele (5) și (6) din Codul de vize, citit în lumina considerentului (4) al acestuia, reiese că, pentru a evita ca solicitanții de viză să depună un efort disproporționat pentru a avea acces la consulate, statele membre care nu au propriul consulat într-o țară terță sau într-o anumită regiune a unei țări terțe ar trebui să depună eforturi pentru a încheia înțelegeri de reprezentare.
- 65 În acest scop, articolul 8 din Codul de vize prevede în mod expres că statele membre pot încheia între ele înțelegeri bilaterale prin care unul acceptă să îl reprezinte pe celălalt în cadrul deciziilor care trebuie luate în materia cererilor de viză.
- 66 Rezultă că acest articol 8 prevede, cu privire la întinderea reprezentării, situații diferite în funcție de decizia preconizată cu privire la cererea de viză, precum și de termenii înțelegerii de reprezentare.

- 67 Pe de o parte, în cazul în care se preconizează admiterea cererii de viză, articolul 8 alineatul (1) din Codul de vize prevede că „[u]n stat membru poate conveni să reprezinte un alt stat membru competent în conformitate cu articolul 5, în scopul de a examina cereri și de a elibera vize în numele statului membru respectiv. Un stat membru poate, de asemenea, reprezenta, în anumite limite, alt stat membru numai pentru colectarea cererilor și înregistrarea elementelor biometrice de identificare”.
- 68 În consecință, în caz de eliberare a vizelor, articolul 8 alineatul (1) din Codul de vize are în vedere două niveluri de reprezentare, și anume un prim nivel, care cuprinde examinarea și eliberarea vizei, și un al doilea nivel, mai restrâns, care se limitează la colectarea cererilor.
- 69 Pe de altă parte, în cazul în care decizia preconizată este respingerea cererii de viză, articolul 8 din Codul de vize prevede, de asemenea, două niveluri diferite de reprezentare, primul cu valoare de normă generală, celălalt de normă specială.
- 70 În ceea ce privește norma generală, articolul 8 alineatul (2) din Codul de vize prevede că, în cazul în care intenționează să respingă o cerere de viză, consulatul statului membru reprezentant înaintează cererea autorităților competente ale statului membru reprezentat pentru ca acestea să ia decizia finală asupra acestei cereri.
- 71 În ceea ce privește norma specială, articolul 8 alineatul (4) litera (d) din codul menționat prevede că, prin derogare de la norma generală, acordul bilateral de reprezentare instituit între două state membre poate autoriza consulatul statului membru reprezentant să refuze eliberarea unei vize după examinarea cererii.
- 72 Cu alte cuvinte, în cazul în care statul membru reprezentant consideră că trebuie să refuze o cerere de viză, acesta înaintează cererea respectivă autorităților statului membru reprezentat, în lipsa unei dispoziții contrare în înțelegerea bilaterală de reprezentare. Acestora din urmă le revine sarcina de a lua decizia finală. În schimb, revine autorităților statului membru reprezentant sarcina să respingă cererea de viză și, prin urmare, să ia decizia finală atunci când înțelegerea bilaterală de reprezentare prevede acest lucru.
- 73 În consecință, în măsura în care, în conformitate cu articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize, căile de atac împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză sunt îndreptate împotriva statului membru care a luat decizia finală cu privire la cerere, determinarea statului competent pentru luarea deciziei finale și, prin urmare, împotriva căruia calea de atac trebuie îndreptată depinde, în cazul unei înțelegeri de reprezentare între două state membre, de termenii acestei înțelegeri.
- 74 În speță, în măsura în care teritoriul Regatului Țărilor de Jos constituia singura destinație a vizitei solicitanților din litigiul principal, cererile de viză ar fi trebuit, în lipsa unei înțelegeri de reprezentare, să fie depuse, pe baza articolelor 5 și 6 din Codul de vize, la consulatul acestui stat membru în Sri Lanka. Cu toate acestea, astfel cum reiese din cererea de decizie preliminară, întrucât Regatul Țărilor de Jos nu are propriul consulat în țara respectivă, acesta a încheiat, la 1 octombrie 2014, o înțelegere de reprezentare cu Confederația Elvețiană. Aceasta a permis solicitanților din litigiul principal să își prezinte cererile de viză de scurtă ședere în Țările de Jos la consulatul elvețian la Colombo.
- 75 Or, această înțelegere prevede că, atunci când reprezintă Regatul Țărilor de Jos, revine Confederației Elvețiene, printre altele, sarcina de „a refuza eliberarea vizelor atunci când este cazul, în conformitate cu articolul 8 alineatul (4) litera (d) din Codul de vize” și „de a soluționa calea de atac, în conformitate cu dreptul național al părții reprezentante”.

- 76 În consecință, în măsura în care, în baza respectivei înțelegeri, revenea Confederației Elvețiene sarcina de a lua decizia finală cu privire la cererile de viză de scurtă ședere în Țările de Jos depuse de solicitanții din litigiul principal, tot acest prim stat era competent să judece și căile de atac îndreptate împotriva deciziilor de respingere a cererilor de viză, în conformitate cu articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize.
- 77 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la a doua și la a treia întrebare că articolul 8 alineatul (4) litera (d) și articolul 32 alineatul (3) din Codul de vize trebuie interpretate în sensul că, în cazul în care există o înțelegere bilaterală de reprezentare care prevede că autoritățile consulare ale statului membru reprezentant sunt abilitate să ia deciziile de respingere a cererilor de viză, revine autorităților competente din acest stat membru sarcina să se pronunțe asupra căilor de atac exercitate împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză.

Cu privire la a patra întrebare

- 78 Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă o interpretare coroborată a articolului 8 alineatul (4) litera (d) și a articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, potrivit căreia calea de atac împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză trebuie să fie îndreptată împotriva statului reprezentant, este compatibilă cu dreptul fundamental la protecție jurisdicțională efectivă.
- 79 În această privință, trebuie să se constate că interpretarea dispozițiilor din Codul de vize, inclusiv dreptul la calea de atac prevăzută la articolul 32 alineatul (3) din acest cod, trebuie să fie efectuată, astfel cum rezultă din considerentul (29) al aceluiași cod, cu respectarea drepturilor fundamentale și a principiilor recunoscute de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), și de cartă.
- 80 Principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii la care se referă articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE constituie, astfel, un principiu general al dreptului Uniunii care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, care a fost consacrat la articolele 6 și 13 din CEDO și care în prezent este afirmat la articolul 47 din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 35).
- 81 În contextul particular al articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, revine fiecărui stat membru sarcina de a asigura respectarea drepturilor fundamentale, în special protecția jurisdicțională efectivă, prin determinarea naturii și a modalităților căilor de atac împotriva deciziilor de respingere a cererilor de viză, cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 decembrie 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punctele 25 și 42).
- 82 În consecință, indiferent dacă statul împotriva căruia trebuie îndreptată calea de atac împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză este, în funcție de termenii înțelegerii de reprezentare, statul reprezentant sau statul reprezentat, trebuie să fie asigurată respectarea drepturilor fundamentale, în special dreptul solicitanților de viză la protecție jurisdicțională efectivă.
- 83 În particular, faptul că decizia finală de respingere a cererii de viză este adoptată, precum în cauza în discuție în litigiul principal, de statul reprezentant nu are nicio incidență asupra obligației de a respecta un astfel de drept.
- 84 În această privință, astfel cum enunță considerentul (34) al Codului de vize, acesta reprezintă o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen în înțelesul Acordului de asociere a Confederației Elvețiene la acquis-ul Schengen, care intră sub incidența domeniului menționat la articolul 1 litera B din Decizia 1999/437 coroborat cu articolul 3 din Decizia 2008/146.

- 85 În conformitate cu codul menționat, Confederația Elvețiană poate să elibereze vize uniforme valabile pentru întregul spațiu Schengen.
- 86 Or, deși Confederația Elvețiană nu este un stat membru al Uniunii, aceasta este nu numai parte la CEDO, ca membru al Consiliului Europei din 6 mai 1963, ci și, mai ales, un stat asociat pe baza Acordului de asociere a Confederației Elvețiene la acquis-ul Schengen, care prevede, în al zecelea considerent, că „cooperarea Schengen se bazează pe principiile libertății, democrației, statului de drept și respectării drepturilor omului, astfel cum sunt garantate în special de [CEDO]”.
- 87 În plus, Acordul de asociere a Confederației Elvețiene la acquis-ul Schengen creează, astfel cum reiese din articolul 1 alineatul (2) din acesta, drepturi și obligații reciproce, astfel încât Confederația Elvețiană trebuie, după cum prevede articolul 2 din acordul menționat, să pună în aplicare toate dispozițiile acquis-ului Schengen, în conformitate cu procedurile prevăzute de acesta.
- 88 Având în vedere aceste considerații, trebuie să se răspundă la a patra întrebare că o interpretare coroborată a articolului 8 alineatul (4) litera (d) și a articolului 32 alineatul (3) din Codul de vize, potrivit căreia calea de atac împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză trebuie să fie îndreptată împotriva statului reprezentant, este compatibilă cu dreptul fundamental la protecție jurisdicțională efectivă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

- 1) **Articolul 32 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013, trebuie interpretat în sensul că nu îi permite persoanei de referință să exercite o cale de atac în nume propriu împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză.**
- 2) **Articolul 8 alineatul (4) litera (d) și articolul 32 alineatul (3) din Regulamentul nr. 810/2009, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 610/2013, trebuie interpretate în sensul că, în cazul în care există o înțelegere bilaterală de reprezentare care prevede că autoritățile consulare ale statului membru reprezentant sunt abilitate să ia deciziile de respingere a cererilor de viză, revine autorităților competente din acest stat membru sarcina să se pronunțe asupra căilor de atac exercitate împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză.**
- 3) **O interpretare coroborată a articolului 8 alineatul (4) litera (d) și a articolului 32 alineatul (3) din Regulamentul nr. 810/2009, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 610/2013, potrivit căreia calea de atac împotriva unei decizii de respingere a cererii de viză trebuie să fie îndreptată împotriva statului reprezentant, este compatibilă cu dreptul fundamental la protecție jurisdicțională efectivă.**

Semnături