

Cauza C-369/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

5 august 2020

Instanța de trimitere:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunalul Administrativ Regional Styria, Austria)

Data deciziei de trimitere:

23 iulie 2020

Reclamant:

NW

Autoritate pârâtă:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (Administrația districtului Leibnitz)

Obiectul procedurii principale

Regulamentul (UE) 2016/399 (Codul Frontierelor Schengen) – Interzicerea controalelor la frontierele interne – Reintroducerea temporară a controalelor – Prelungirea controalelor, în temeiul mai multor ordine interne, în afara limitelor temporale prevăzute de Codul Frontierelor Schengen – Admisibilitate – Compatibilitate cu dreptul la liberă circulație

Obiectul și temeiul trimiterii preliminare

Interpretarea dreptului Uniunii, articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

- 1) Dreptul Uniunii se opune unei legislații naționale în temeiul căreia, printr-o juxtaponere a unor ordine interne, este realizat un cumul al perioadelor de

prelungire și, astfel, are loc o reintroducere a controalelor la frontiere în afara limitelor temporale ale termenului de doi ani prevăzut la articolul 25 și la articolul 29 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) și fără o decizie de punere în aplicare corespunzătoare a Consiliului în temeiul articolului 29 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)?

2) În special în lumina principiului absenței controlului persoanelor la frontierele interne prevăzut la articolul 22 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), dreptul la liberă circulație al cetățenilor Uniunii, consacrat la articolul 21 alineatul (1) TFUE și la articolul 45 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie interpretat în sensul că acest drept include dreptul de a nu fi supus controlului persoanelor la frontierele interne, sub rezerva condițiilor și a excepțiilor prevăzute de tratate și, în special, de 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)?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare:

În lumina efectului util al dreptului la liberă circulație, articolul 21 alineatul (1) TFUE și articolul 45 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării unei reglementări naționale care impune unei persoane, sub sancțiunea aplicării unei amenzi, să prezinte un pașaport sau o carte de identitate la intrarea pe teritoriu pe la o frontieră internă, chiar și atunci când controlul specific la frontierele interne este contrar dispozițiilor dreptului Uniunii?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

TFUE, în special articolul 21 alineatul (1) și articolul 72

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special articolul 45 alineatul (1)

Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE,

68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE, în special articolul 5

Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen)

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)

Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/818 a Consiliului din 11 mai 2017 de formulare a unei recomandări cu privire la prelungirea controlului temporar la frontierele interne în circumstanțe excepționale care periclitizează funcționarea generală a spațiului Schengen.

Dispozițiile naționale invocate

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz) [Legea federală privind pașapoartele pentru resortisanții austrieci, denumită în continuare „Legea privind pașapoartele”]

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Ordinul Ministrului federal de interne austriac din 9 mai 2019 privind reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne, denumit în continuare „Ordinul din 9 mai 2019”)

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 La 29 august 2019, recurentul a intenționat să intre în Austria prin punctul de trecere a frontierei din Spielfeld. În urma efectuării în acest loc a unui control la frontieră, au fost controlate prin sondaj documentele de călătorie ale pasagerilor, inclusiv cele ale recurentului. Invitat să își prezinte pașaportul, acesta a întrebat dacă acesta era un control la frontieră sau un control de identitate. După ce a primit răspunsul potrivit căruia acesta era un control la frontieră, acesta s-a legitimat pe baza permisului de conducere, considerând că, la data respectivă, controalele la frontieră erau contrare dreptului Uniunii. Acesta nu a prezentat pașaportul nici în urma mai multor solicitări.
- 2 Prin decizia de aplicare a unei sancțiuni administrative din 9 septembrie 2019, recurentului i s-a imputat o încălcare a Legii austriece privind pașapoartele. La 23 septembrie 2019, acesta a formulat contestație. Ulterior, la 7 noiembrie 2019, a fost adoptată o decizie de aplicare a unei sancțiuni administrative în care i se reproșa faptul că, cu ocazia unei intrări pe teritoriul austriac, a trecut frontiera federală austriacă fără a deține un document de călătorie valabil și i-a aplicat o

amendă în cuantum de 36 de euro. Acesta a formulat o acțiune împotriva acestei decizii, în privința căreia instanța de trimitere este chemată să se pronunțe.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 3 Instanța de trimitere are îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea temeiului juridic al controlului la frontieră în cauză, și anume Regulamentul din 9 mai 2019, cu dreptul Uniunii, în special cu Codul Frontierelor Schengen.
- 4 Articolul 22 din Codul Frontierelor Schengen interzice controlul la frontierele interne ale Uniunii Europene. Acesta prevede două excepții de la această interdicție. În conformitate cu articolul 25 din Codul Frontierelor Schengen, în cazul unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne la frontierele interne, se permite reintroducerea controlului la frontieră. În conformitate cu articolul 29 din Codul Frontierelor Schengen, în cazul unor deficiențe grave persistente legate de controlul la frontierele externe și în măsura în care aceste circumstanțe periclitizează funcționarea spațiului fără controale la frontierele interne și ordinea publică sau securitatea internă, controalele la frontiere pot fi reintroduse.
- 5 În Austria, controalele la frontieră au fost reintroduse începând cu 16 septembrie 2015. Între 16 septembrie 2015 și 10 mai 2016, efectuarea acestora s-a întemeiat mai întâi pe articolul 29 din Codul Frontierelor Schengen, iar ulterior pe articolul 25 alineatul (2) din Codul Frontierelor Schengen. Între 11 mai 2016 și 11 noiembrie 2017, controalele au fost prelungite de mai multe ori pe baza a trei decizii de punere în aplicare succesive ale Consiliului, ultima dintre acestea fiind Decizia de punere în aplicare 2017/818.
- 6 Întrucât Comisia Europeană nu a transmis Consiliului nicio altă propunere de prelungire a controalelor la frontieră după data de 11 noiembrie 2017, prelungirea acestora în Austria nu mai putea fi întemeiată, după această dată, decât pe articolul 25 alineatul (1) din Codul Frontierelor Schengen.
- 7 Prin comunicarea din 12 octombrie 2017 adresată Comisiei Europene, ministrul federal de interne a notificat o prelungire a controalelor la frontieră pentru o nouă perioadă de șase luni (11 noiembrie 2017-11 mai 2018). Ulterior, în temeiul altor trei decizii ale ministrului federal de interne, acestea au fost prelungite de încă trei ori, de fiecare dată pentru o durată de șase luni, ultima dată prin Ordinul din 9 mai 2019, pentru perioada cuprinsă între 13 mai 2019 și 13 noiembrie 2019.
- 8 Instanța de trimitere consideră că această juxtapunere continuă a ordinelor de prelungire constituie un cumul contrar dreptului Uniunii, al perioadei totale admisibile de reintroducere a controalelor la frontieră stabilite în Codul Frontierelor Schengen, întrucât modul de redactare a articolul 25 alineatul (4) din Codul Frontierelor Schengen se opune unui astfel de cumul. Dacă acest lucru ar fi permis, ar putea fi eludată orice limitare în timp a prelungirii controalelor la frontieră.

- 9 Instanța de trimitere este conștientă de faptul că se poate deroga de la interzicerea controalelor la frontierele interne și în temeiul articolului 72 TFUE, dar concluzionează că, în speță, nu este totuși necesar să se aplice acest articol.
- 10 Notificările adresate Comisiei Europene de ministrul federal de interne austriac privind reintroducerea controalelor la frontierele interne nu sunt întemeiate pe articolul 72 TFUE, întrucât niciuna dintre ele nu face referire la această dispoziție. În plus, o trimitere la articolul 72 TFUE pare să fie, în general, inadmisibilă. În ceea ce privește dispozițiile derogatorii din Codul Frontierelor Schengen, acestea constituie deja excepții referitoare la ordinea publică și la securitatea internă legate de controlul la frontiere și trebuie, în consecință, să fie calificate drept *lex specialis* în raport cu articolul 72 TFUE. Efectul limitării temporale, prevăzute de Codul Frontierelor Schengen, a reintroducerii controalelor la frontiere ar fi subminat în cazul în care un stat membru s-ar putea întemeia în mai multe rânduri pe articolul 72 TFUE după expirarea termenului prevăzut în mod expres la acest articol.
- 11 În plus, instanța de trimitere are îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea Ordinului din 9 mai 2019 cu dreptul la liberă circulație garantat de dreptul Uniunii.
- 12 Articolul 21 alineatul (1) TFUE, precum și articolul 45 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene consacră dreptul cetățenilor Uniunii de a circula liber pe teritoriul statelor membre. Semnificația concretă a expresiei „de liberă circulație” reiese în special din Directiva 2004/38 și din Codul Frontierelor Schengen. Articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2004/38 recunoaște în mod explicit cetățenilor Uniunii un drept de intrare pe teritoriul unui stat membru.
- 13 Dreptul de a circula liber se aplică sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile dreptului derivat. Astfel de limitări sunt în special excepțiile prevăzute de Codul Frontierelor Schengen cu privire la interzicerea controalelor persoanelor la frontierele interne.
- 14 Instanța de trimitere este conștientă de faptul că, potrivit jurisprudenței Curții, statele membre își păstrează dreptul de a impune unei persoane interesate, în cadrul unui control de identitate, prezentarea unui pașaport sau a unei cărți de identitate valabile și de a sancționa încălcările acestei obligații (a se vedea Hotărârea din 21 septembrie 1999, Wijzenbeek, C-387/97, EU:C:1999:439, punctele 43 și 44). Cu toate acestea, dispoziții naționale precum Passgesetz (Legea austriacă privind pașapoartele) trebuie interpretate în conformitate cu dreptul Uniunii. În plus, în conformitate cu principiul efectivității, normele și procedurile naționale trebuie interpretate și aplicate astfel încât să nu facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea unui drept garantat de dreptul Uniunii. Din jurisprudența Curții reiese că, în această privință, trebuie de asemenea să se aprecieze în special conformitatea aplicării specifice a unei dispoziții naționale cu drepturile fundamentale (a se vedea în această privință

Hotărârea din 10 aprilie 2003, Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, punctele 66-71).

- 15 În Hotărârea din 13 decembrie 2018, Touring Tours (C-412/17, EU:C:2018:1005), Curtea de Justiție a analizat efectul util al interzicerii controalelor asupra persoanelor la frontierele interne ale Uniunii. La punctul 50 al acestei hotărâri, Curtea de Justiție a precizat că dreptul Uniunii se opune unei reglementări care impune întreprinderilor de transport private, sub sancțiunea unei penalități cu titlu cominatoriu, obligația de a controla documentele de călătorie ale persoanelor transportate, în măsura în care astfel se aduce atingere efectului util al interzicerii măsurilor cu efect echivalent prevăzute la articolul 21 litera (a) din Regulamentul nr. 562/2006. La punctul 72 din această hotărâre, Curtea de Justiție a precizat, în ceea ce privește sancțiunea sub forma unei penalități cu titlu cominatoriu, că o astfel de sancțiune, atunci când urmărește să asigure respectarea unei obligații de control care nu este conformă cu dreptul Uniunii, este ea însăși incompatibilă cu acest drept.
- 16 Instanța de trimitere concluzionează că Legea privind pașapoartele trebuie interpretată în sensul că sancțiunea administrativă trebuie să rămână neaplicată dacă aceasta se întemeiază în esență pe controale la frontieră incompatibile cu dreptul Uniunii. În plus, instanța de trimitere arată că încălcările Legii privind pașapoartele sunt pasibile de o amendă de până la 2 180 EUR sau de o pedeapsă cu închisoarea de până la șase săptămâni, iar în caz de recidivă trebuie să se aplice simultan o pedeapsă cu amendă și o pedeapsă cu închisoarea.