

Affaire C-128/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

23 février 2022

Juridiction de renvoi :

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgique)

Date de la décision de renvoi :

7 février 2022

Partie requérante :

NORDIC INFO

Partie défenderesse :

Belgische Staat

[OMISSIS]

Le 7 février 2022

[OMISSIS]

[OMISSIS]

Nederlandstalige rechtbank

[OMISSIS]

van eerste aanleg te Brussel (Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, Belgique)

[OMISSIS]

[OMISSIS]

Jugement

[OMISSIS]

En cause de :

la **Besloten Vennootschap (société à responsabilité limitée) NORDIC INFO** dont le siège est sis à [OMISSIS] LONDERZEEL, [OMISSIS]

partie requérante,

[OMISSIS]

contre :

Le **BELGISCHE STAAT** (l'**ÉTAT BELGE**), Service public fédéral Affaires étrangères, représenté par le ministre des Affaires étrangères, [OMISSIS]

partie défenderesse

[OMISSIS]

* * *

[OMISSIS]

[OMISSIS] [éléments de procédure nationale]

* * *

1. APERÇU SUCCINCT DES FAITS ET ANTECEDENTS DE PROCEDURE

- 1 Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé (ci-après l'« OMS ») a qualifié de pandémie le coronavirus COVID-19 découvert à Wuhan en Chine et, le 16 mars 2020, sur ce fondement, elle a relevé à son degré maximum le niveau de la menace.

Dans ce contexte, le gouvernement fédéral belge a instauré des règles, parmi lesquelles figure notamment l'interdiction, mise en cause en l'espèce, des voyages non essentiels vers et au départ de la Belgique, telle qu'elle découle de l'article 18 de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (tel que modifié par l'article 3 de l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020, *M.B.*, 10 juillet 2020, p. 51609), pris par le ministre de l'Intérieur à la suite d'une réunion du Comité de concertation le 8 juillet 2020 au cours de laquelle la Belgique a décidé de réglementer les voyages non essentiels vers et au départ de la Belgique selon un code couleurs).

L'article applicable disposait [OMISSIS] :

« § 1 Les voyages non essentiels au départ de la Belgique et vers la Belgique sont interdits.

§ 2 Par dérogation au paragraphe premier et sans préjudice de l'article 20, il est autorisé :

1° de voyager au départ de la Belgique vers tous les pays de l'Union européenne, de la zone Schengen et le Royaume-Uni, et de voyager vers la Belgique au départ de ces pays, à l'exception des territoires désignés comme des zones rouges, dont la liste est publiée sur le site web du Service public fédéral Affaires étrangères ; [...] ».

Le 12 juillet 2020, la liste visée à l'article 18, paragraphe 2, 1°, a pu être consultée pour la première fois sur le site internet du Service public fédéral Affaires étrangères (ci-après le « SPF Affaires étrangères ») (ci-après la « première liste du 12 juillet »).

- 2 La BV NORDIC INFO est un voyageur spécialisé dans les voyages vers et au départ de la Scandinavie, et plus particulièrement de la Suède. Jusqu'au 12 juillet 2020, il était possible de voyager au sein de l'Union européenne vers et au départ de la Suède sans restriction (voir ci-dessous l'exposé des règles applicables à l'époque), mais sur la première liste du 12 juillet, la Suède a été classée comme zone rouge.

La BV NORDIC INFO (ci-après « l'agence de voyages ») indique avoir dès lors annulé tous les voyages prévus au départ de la Belgique vers ce pays pendant la saison estivale et avoir pris les mesures nécessaires pour informer et aider les voyageurs se trouvant en Suède à rentrer en Belgique.

Le 15 juillet 2020, la première liste du 12 juillet a été mise à jour sur le site internet du SPF Affaires étrangères et la couleur attribuée à la Suède est passée à l'orange, ce qui signifiait que les voyages vers et au départ de ce pays n'étaient plus interdits, mais seulement déconseillés, et que d'autres règles s'appliquaient au retour [des voyageurs en Belgique].

- 3 L'agence de voyages reproche à l'État belge d'avoir commis des fautes lors de l'élaboration de la réglementation en la matière et demande réparation du préjudice qu'elle affirme avoir subi du fait de l'introduction et de la modification des codes couleur. Elle a donc engagé la présente procédure.
- 4 La juridiction de céans évoque la réglementation et les autres éléments de fait pertinents dans la suite de son analyse.

2. L'OBJET DU RECOURS

- 5 L'agence de voyages demande que l'État belge soit condamné à lui verser un montant provisionnel de 481 431,00 euros, majoré des intérêts, et qu'un expert soit désigné pour évaluer son préjudice définitif.

L'État belge conclut à l'absence de fondement du recours ou, tout au moins, au rejet de la demande d'expertise.

3. APPRÉCIATION

3.1. Sur la recevabilité

6 [OMISSIS]

[Le recours est recevable]

3.2. Le cadre national organique et réglementaire

7 *Le cadre national organique* – Depuis janvier 2020, la situation sanitaire était suivie par : le Risk Assessment Group (le groupe chargé de l'évaluation des risques ; ci-après le « RAG ») coordonné par Sciensano ([l'Institut scientifique de santé publique ou] centre de recherche fédéral), le Risk Management Group (ci-après le « RMG ») qui indique les mesures à prendre pour protéger la santé publique sur la base de l'avis du RAG et un Comité scientifique coronavirus (créé au sein de Sciensano). Le 19 mars 2019, l'ERMG [ou Economic Risk Management Group (groupe de gestion des risques économiques)] a également été créé.

En avril 2020, les autorités publiques ont également mis en place une cellule d'évaluation, appelée Ceval. Il s'agissait d'un organe consultatif présidé par le Service public fédéral Santé publique (ou SPF Santé publique) et composé, aux dires de l'État belge, d'experts en matière de santé, de virologues, d'économistes, de psychologues, d'experts en comportement et d'experts en communication. Il s'agissait en fait de plusieurs cellules spécifiques différentes : la cellule opérationnelle, la cellule socio-économique, la cellule d'information, la cellule juridique et la cellule internationale [la tâche du Ceval a été reprise par les RAG/RMG qui avaient déjà été constitués].

Le Ceval conseillait le Conseil national de sécurité, qui était composé principalement du Premier ministre, des vice-premiers ministres, du ministre de la Justice, du ministre de la Défense nationale, des ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères, mais qui a été élargi aux Ministres-Présidents des Régions et des Communautés. Au départ, ce Conseil national de sécurité élargi prenait les décisions politiques relatives à la gestion de la crise sanitaire (en se fondant notamment sur les avis des organes susmentionnés). Depuis octobre 2020, c'est le Comité fédéral de concertation (en français, CODECO ou Comité de concertation, ci-après le « Comité de concertation ») qui prend ces décisions. Le Comité de concertation est composé de représentants des différents gouvernements belges.

Enfin, la juridiction de céans mentionnera également le Comité fédéral de coordination (COFECO), présidé par le Centre national de crise (ou NCCN), qui préparait les décisions politiques au niveau stratégique et coordonnait la mise en œuvre.

À partir du 4 mai 2020, en vue d'élaborer une stratégie de sortie du confinement, le GEES (Groupe d'experts sur la stratégie de sortie de crise du Covid-19) a également été créé ; depuis décembre 2020, il est devenu le « Comité d'experts Stratégie de gestion » ou GEMS (Groupe d'experts en charge de la stratégie de gestion du COVID-19).

- 8 ***Le cadre réglementaire national*** – L'article 7 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (en vigueur du 23 mars 2020 au 30 juin 2020) (*M.B.*, 23 mars 2020, p. 17603) prévoyait initialement une interdiction des voyages non essentiels au départ de la Belgique. Après la modification apportée par l'arrêté ministériel du 3 avril 2020, les voyages non essentiels vers et au départ de la Belgique ont été interdits et après la modification apportée par l'arrêté ministériel du 30 mai 2020, l'article 7 disposait :

« Les voyages non essentiels au départ de la Belgique et vers la Belgique sont interdits. Par dérogation à l'alinéa premier, il est autorisé de rendre visite aux membres de la famille qui habitent dans un pays limitrophe, tout en respectant les conditions prévues à l'article 5bis, paragraphes 2 et 3, ainsi que de faire ses courses dans un pays limitrophe. » [Remarque de la juridiction de céans : les paragraphes 2 et 3 de l'article 5bis limitaient le nombre de personnes avec lesquelles il était permis d'avoir des contacts].

- 9 Cette première période (également appelée « premier confinement ») a été suivie d'une période d'assouplissements.
- L'arrêté ministériel du 5 juin 2020 (en vigueur jusqu'au 30 juin 2020) (*M.B.*, 5 juin 2020, p. 41544) a adapté l'article 7 précité en ce sens que les voyages non essentiels vers et au départ de la Belgique étaient interdits, à l'exception, à partir du 15 juin 2020, des voyages vers et au départ de tous les pays de l'Union européenne, de l'espace Schengen et du Royaume-Uni, et sans préjudice de l'article 5bis de l'arrêté [ministériel du 23 mars 2020].
 - L'arrêté ministériel du 30 juin 2020 (en vigueur jusqu'au 18 octobre 2020) (*M.B.*, 30 juin 2020, p. 48715) interdisait, en son article 18, les voyages non essentiels vers et au départ de la Belgique mais, par dérogation et sans préjudice de l'article 20, autorisait les voyages au départ de la Belgique vers tous les pays de l'Union européenne, de l'espace Schengen et vers le Royaume-Uni, ainsi que les voyages au départ de ces pays vers la Belgique. [Remarque de la juridiction de céans : l'article 20 limitait lui aussi le nombre de personnes avec lesquelles il était permis d'avoir des contacts].

Ces assouplissements ont donc rendu possibles les voyages au départ d'un État membre de l'Union (comme la Suède) vers la Belgique ainsi que les voyages au départ de la Belgique vers un État membre de l'Union (comme la Suède), pour autant que l'État membre concerné le permette. Afin de communiquer cela, le SPF Affaires étrangères a publié une carte avec un code couleurs (rouge, orange, vert),

sur laquelle les couleurs étaient attribuées en fonction des restrictions imposées dans les différents pays. Les couleurs attribuées dépendaient donc des restrictions que chaque pays, individuellement, imposait aux Belges. Les parties ne contestent pas qu'à l'époque la Suède n'a pas imposé de restrictions aux Belges, ce qui explique qu'elle apparaissait en vert et qu'il était donc possible de s'y rendre librement depuis la Belgique à partir du 15 juin 2020. Il n'est pas contesté qu'à ce moment, il était également possible d'entrer en Belgique depuis la Suède sans restrictions.

- L'article 3 de l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020 (*M.B.*, 10 juillet 2020, p. 51609) a ensuite apporté à l'article 18 de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 la modification déjà mentionnée ci-dessus sous le titre consacré aux faits : si la couleur rouge était attribuée à un pays de l'Union européenne, de l'espace Schengen ou du Royaume-Uni conformément à une liste publiée sur le site du SPF Affaires étrangères, les voyages vers et au départ de ce pays étaient toujours interdits. L'État belge ne conteste pas que cette classification par couleur a été élaborée après un Comité de consultation du 8 juillet 2020 qui a classé les pays en rouge, orange ou vert en fonction de leur situation épidémiologique [OMISSIS] :

* Le code rouge signifiait que les voyages vers ce pays étaient interdits et qu'au retour, les voyageurs devaient obligatoirement se soumettre à des tests et respecter une quarantaine.

* Le code orange signifiait que les voyages vers le pays étaient autorisés, mais déconseillés. Au retour d'un pays orange, une quarantaine et un test étaient demandés, mais pas exigés. C'est ce qui a finalement été indiqué sur le site Internet du SPF Affaires étrangères le 14 juillet 2020 à 16 heures, après des modifications successives intervenues au cours de la journée sur le site Internet et dans la presse pour « recommander » tout d'abord une quarantaine, puis une « vigilance accrue ». Il était également indiqué sur le site Internet que les tests de dépistage du coronavirus et les quarantaines relevaient de la compétence des Communautés et des Régions, mais les sites de ces autorités ne mentionnaient rien d'autre à ce sujet.

* Le code vert permettait aux personnes de voyager vers et au départ de la Belgique sans restrictions particulières, mais en respectant des mesures de précaution.

Le 10 juillet 2020, la cellule d'évaluation susmentionnée, Ceval, établie en avril 2020 et entre-temps dissoute, a élaboré une méthodologie pour déterminer le code couleurs [avis n° 58 du 10 juillet 2020 (https://d34j62pglfm3rr.cioudfront.net/ceval/58_20200710_Ceval_opinions_FR_FINALE_ADVIFS_technical_addendum_travel_advice.pdf)].

Le Ceval a appliqué les critères suivants pour la zone rouge : zone où un confinement (lockdown) ou des mesures plus restrictives que dans le reste du pays

ont été imposés ou pays où l'incidence nationale des nouvelles infections confirmées était supérieure à 100 infections pour 100 000 habitants au cours des 14 derniers jours. Pour la zone orange, le Ceval a tenu compte d'une incidence cumulée de nouvelles infections confirmées comprise entre 20 et 100 cas pour 100 000 habitants au cours des 14 derniers jours.

Le Ceval a obtenu les données d'évaluation de la situation épidémiologique auprès du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (« ECDC ») et du SPF Affaires étrangères, qui les avait reçues des pays concernés.

10 L'État belge a également prévu des sanctions en cas de non-respect des mesures susmentionnées :

- l'article 22 de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 (tel que remplacé par l'article 5 de l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020, *M.B.* 10 juillet 2020, p. 51609) disposait : « *Sont sanctionnées par les peines prévues à l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, les infractions aux dispositions des articles suivants :*

– [...]

– [...]

– *les articles 11, 16, 18, 19 et 21 bis [...].* »

- l'article 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (*M.B.* 31 juillet 2007) prévoit les peines suivantes : « *Le refus ou la négligence de se conformer aux mesures ordonnées en application de l'article 181, § 1^{er} et 182 sera puni, en temps de paix, d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros, ou d'une de ces peines seulement.*

[...]

Le ministre ou, le cas échéant, le bourgmestre ou le commandant de zone pourra, en outre, faire procéder d'office à l'exécution desdites mesures, aux frais des réfractaires ou des défaillants [...]. »

Le Ceval a attribué la couleur rouge à la Suède sur la première liste du 12 juillet de sorte que, selon la méthodologie exposée ci-dessus, il était interdit de voyager depuis la Belgique vers la Suède et que le retour était soumis à certaines conditions. Dans l'avis n° 58 du 10 juillet 2020, le Ceval a indiqué dans une note en bas de page que, à ce moment, les informations relatives aux incidences n'étaient disponibles que sous forme de carte via l'ECDC et que, dès que les données régionales sur le nombre de nouvelles infections seraient mises à disposition par l'ECDC, des indicateurs régionaux supplémentaires pourraient être ajoutés. Dans l'annexe à cet avis, le Ceval a indiqué qu'au 10 juillet 2020, le taux d'incidence en Suède était de 102,1 avec une tendance à la baisse. La

juridiction de céans n'est pas en mesure de vérifier le contenu de cette annexe sur la base des pièces du dossier. [OMISSIS].

Par ailleurs, l'État belge ne conteste pas que le 13 juillet 2020, l'ECDC a précisé qu'en Suède, le taux d'incidence était de 94,5 infections pour 100 000 habitants au cours des 14 jours précédents [OMISSIS]. L'ambassade de Suède a également pris contact le 14 juillet 2020 afin de communiquer que l'incidence était tombée à 73,8 [OMISSIS]. Après de nouvelles consultations entre l'ambassade de Suède et les autorités belges, la première liste du 12 juillet a été adaptée le 15 juillet 2020 (à 16 h 15) et la couleur attribuée à la Suède est passée du rouge à l'orange. Le pays est donc passé de « interdit avec mise en quarantaine et test au retour » à « autorisé mais déconseillé, avec demande de mise en quarantaine et de test au retour ».

3.3. Examen au fond

- 11 L'agence de voyages s'adresse à l'État belge sur la base de l'article 1382 de l'ancien Code civil. La mise en œuvre de cette disposition de l'ancien Code civil oblige l'agence de voyages à prouver une faute, un dommage et un lien de causalité entre la faute et le dommage.

L'agence de voyages reproche à l'État belge d'avoir, en tant que pouvoir exécutif, commis des fautes en adoptant – en violation de règles de droit international et national et du devoir général de diligence – des mesures qui ont entravé la sortie des citoyens de l'Union et l'entrée des citoyens de l'Union non belges, ce qui a causé à l'agence de voyages un préjudice dont elle demande réparation.

S'agissant du préjudice qu'elle a subi, l'agence de voyages fait référence principalement à l'annulation de voyages, mais aussi au besoin d'information et d'assistance au retour ainsi qu'à l'éventuelle absence de réservation de futurs voyages en raison de l'interdiction. Elle évalue le préjudice à titre provisionnel et demande la nomination d'un expert, sans exclure aucun poste de préjudice.

À cet égard, l'agence de voyages souligne également que, en vertu de l'article 22 de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 (tel que modifié par l'article 5 de l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020), les mesures pouvaient être exécutées d'office, ce qui signifiait, selon elle, que la police des frontières pouvait, par exemple, effectivement arrêter les voyageurs lors de leur embarquement dans un avion à Zaventem.

3.3.1. L'examen relatif à une faute de l'État belge

- 12 L'agence de voyages invoque les fautes suivantes dans sept moyens de droit :
- Premier moyen : violation de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil [du 29 avril 2004,] relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur

le territoire des États membres (ci-après la « directive sur la citoyenneté ») et de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après la « loi sur les étrangers ») en ce qu'elle transpose les articles 27, 28, 29, 30 et 31 de la directive sur la citoyenneté. [Remarque de la juridiction de céans : l'agence de voyages n'invoque donc pas la violation d'autres articles de la loi sur les étrangers] ;

– Deuxième moyen : violation du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes* (ci-après le « code frontières Schengen ») ;

– Troisième moyen : l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020 (pris par le ministre de l'Intérieur) repose sur un fondement juridique inconstitutionnel : les articles 33, 37, 105 et 108 de la Constitution accordent le pouvoir réglementaire au niveau fédéral au Roi et seul ce dernier peut déléguer [ce pouvoir] au Ministre ;

– Quatrième moyen : l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020 indiquait qu'il trouvait sa base légale dans la loi sur la protection civile, la loi sur la fonction de police et la loi relative à la sécurité civile mais les mesures prises ne sauraient être à la fois des mesures de police administrative et des mesures civiles ; selon l'agence de voyages, elles ne sont d'ailleurs ni l'une ni l'autre mais relèvent de la compétence fédérale de contrôle des frontières extérieures ; la base légale est donc erronée ;

– Cinquième moyen (subordonné aux troisième et quatrième moyens) : même si l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020 était conforme à la Constitution et mentionnait une base légale correcte, le ministre de l'Intérieur ne pouvait pas à son tour déléguer le pouvoir qui lui avait été délégué à un organe consultatif ou à une personne nommée (en l'occurrence le Ceval) qui échappait à tout contrôle ministériel ou parlementaire. Le ministre a outrepassé les limites de sa délégation et a, à tout le moins, enfreint le devoir général de diligence.

– Sixième moyen : le Ceval et le ministre des affaires étrangères ont enfreint la règle générale de diligence (négligence) en ce que, sur la base d'informations incertaines et au mépris de leur propre méthodologie, l'ensemble de la Suède est passée du vert au rouge puis à l'orange en l'espace de trois jours.

– Septième moyen : violation de la règle générale de diligence, en vertu de laquelle l'État a le devoir d'informer les justiciables de manière adéquate, en ce que la communication de l'État pendant la période du 15 juin 2020 au 15 juillet 2020 prêtait à confusion.

* Ndt : il convient sans doute de lire « le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (JO 2016, L 77, p. 1) ».

Violation de la directive sur la citoyenneté et de la loi sur les étrangers (dans la mesure où elle transpose la directive sur la citoyenneté)

- 13 *La position des parties* – L'agence de voyages fait valoir que l'interdiction de sortie imposée aux citoyens de l'Union et à leur famille est contraire à la directive sur la citoyenneté. Elle considère que l'interdiction générale d'*entrée* des citoyens de l'Union non belges – sans individualisation – est contraire aux articles 27 à 31 de la directive sur la citoyenneté ainsi qu'aux articles 3, 10°, et 7, 7°, de la loi sur les étrangers qui transposeraient les articles précités.

À titre subsidiaire, l'agence de voyages propose de saisir la Cour de la question préjudicielle suivante : « *Les articles 3 et 5 de l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (M.B. 10 juillet 2020) violent-ils les articles 2, 4, 5, 27 et 29 de la directive sur la citoyenneté 2004/38, dans la mesure où :*

– *ils imposent aux ressortissants belges et aux membres de leur famille ainsi qu'aux citoyens de l'Union résidant sur le territoire belge et aux membres de leur famille une interdiction de sortie du territoire pour des voyages non essentiels au départ de la Belgique vers les pays de l'Union européenne et de l'espace Schengen,*

– *ils imposent une interdiction générale d'entrée pour des voyages non essentiels en provenance des pays de l'Union européenne et de l'espace Schengen vers la Belgique aux citoyens de l'Union non belges et aux membres de leur famille qui ont ou n'ont pas un droit de séjour sur le territoire belge ».*

- 14 L'État belge considère que la libre circulation des citoyens n'est pas absolue et qu'il pouvait limiter ce droit. Une restriction générale, non individuelle, du droit d'entrée et de sortie dans le cadre de la santé publique serait en effet une pratique admise depuis longtemps ; l'État belge se réfère à cet égard au règlement (UE) 2021/953, du Parlement européen, du 14 juin 2021, relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID ainsi qu'à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et au principe de précaution consacré par la Charte sociale européenne révisée.

En ce qui concerne plus particulièrement le droit de sortie, l'État belge se réfère également aux articles 2.2 et 2.3 du quatrième protocole de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et aux articles 12.2 et 12.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui seraient d'effet direct et permettraient ainsi à l'État belge d'imposer des restrictions compte tenu de la nécessité de protéger la santé publique. La Commission européenne aurait également « prôné » une restriction du droit de sortie dans un document daté du

16 mars 2020 [C (2020) 1753 COVID-19 Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels, ci-après les « lignes directrices du 16 mars 2020 »].

En ce qui concerne plus particulièrement le droit d'entrée, l'État belge se réfère à la jurisprudence de la Cour qui – dans le respect du principe de non-discrimination et de proportionnalité – admettrait que la libre circulation soit restreinte dans le cadre du maintien de l'ordre public ou de la sécurité publique (dont relèverait alors la pandémie virale) ainsi qu'aux articles 27 et 29 de la directive sur la citoyenneté qui, selon lui, constituent une base juridique explicite pour une restriction générale du droit d'entrée.

- 15 Dans la description de son préjudice et dans son argumentation, l'agence de voyages n'établit pas de distinction explicite entre la sortie ou l'entrée des ressortissants belges, d'une part, et des ressortissants d'autres États membres, d'autre part.

Néanmoins, il ressort clairement de la manière dont elle formule sa proposition de question préjudicielle qu'elle considère que la restriction du droit de sortie tant des ressortissants belges que des autres citoyens de l'Union vers les pays de l'Union européenne ou de l'espace Schengen pose problème et qu'elle est donc préjudiciable, mais qu'elle ne conteste que la restriction du droit d'entrée en Belgique des citoyens de l'Union non belges (avec ou sans résidence en Belgique) en provenance de l'Union européenne et de l'espace Schengen.

Dans ce cadre, la juridiction de céans examine si l'arrêté ministériel précité viole les dispositions de rang supérieur mentionnées ci-dessus.

- 16 Conformément aux articles 20 et 21 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ou TFUE), les citoyens de l'Union ont le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, en exerçant ces droits dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures prises pour leur application.

L'article 20, paragraphe 2, dispose plus précisément :

« Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;

[...]

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci. »

L'article 21, paragraphe 1, dispose :

« Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. »

- 17 La directive sur la citoyenneté met en œuvre ces dispositions (dans certains points de ses conclusions de synthèse, l'agence de voyages se réfère uniquement à l'article 4 de la directive sur la citoyenneté, mais à la page 15 de ses conclusions de synthèse et dans la question préjudicielle qu'elle formule à titre subsidiaire, elle se réfère également expressément à l'article 5 de la même directive ; quoi qu'il en soit, l'État belge tient compte de ce dernier article dans le débat relatif au droit d'entrée) :

– l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur la citoyenneté dispose :

« Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, tout citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre munis d'un passeport en cours de validité, ont le droit de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre. »

– l'article 5, paragraphe [1], de la directive sur la citoyenneté dispose :

« Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, les États membres admettent sur leur territoire le citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont munis d'un passeport en cours de validité. »

L'État belge ne conteste pas que la directive sur la citoyenneté a un effet direct vertical en l'espèce.

Les parties ne précisent pas dans quelle mesure la directive sur la citoyenneté s'appliquerait aux voyages vers et au départ de pays de l'espace Schengen qui ne sont pas des États membres de l'Union. Puisqu'il est clair que l'agence de voyages organise des voyages en Scandinavie (elle réclame des dommages et intérêts principalement pour des voyages vers et au départ de la Suède mais, par ailleurs, elle n'exclut aucun élément), la juridiction de céans relève que, du fait de son incorporation dans l'accord EEE, la directive sur la citoyenneté s'applique également à la Norvège et à l'Islande – dans la mesure où elles font partie de la Scandinavie (voir les arrêts de la Cour AELE du 23 novembre 2021, Q e.a./Gouvernement norvégien, E-16/20, point 1, et du 27 juin 2014, Islande/Gunnarson, E- 26/13, point [5]).

- 18 L'instauration de la réglementation belge décrite ci-dessus a entraîné une restriction du droit de sortie des citoyens de l'Union vers d'autres États membres de l'Union européenne et du droit d'entrée des autres citoyens de l'Union en Belgique puisque, conformément au code couleurs qui avait été élaboré, il était interdit de se rendre dans un pays « rouge » au sein de la zone susmentionnée (qui admettait néanmoins les Belges) et les voyageurs étaient soumis à des conditions (telles que des quarantaines et des tests) lorsqu'ils arrivaient en provenance d'un pays « rouge ».

La juridiction de céans examine tout d'abord si l'État belge pouvait se fonder sur la directive sur la citoyenneté pour imposer ces réglementations.

- 19 *Des mesures restrictives justifiées sur le fondement de la directive sur la citoyenneté ?* – Les articles 27 à 29 de la directive sur la citoyenneté, au chapitre VI « *Limitation du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique* » disposent comme suit.

L'article 27, paragraphe 1, intitulé « **Principes généraux** » dispose :

« 1. Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.

2. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures.

Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues.

[...]. »

L'article 29 de la directive sur la citoyenneté intitulé « **Santé publique** » dispose :

« 1. Les seules maladies justifiant des mesures restrictives de la libre circulation sont les maladies potentiellement épidémiques telles que définies dans les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent, dans le pays d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants de l'État membre d'accueil.

2. La survenance de maladies après une période de trois mois suivant l'arrivée ne peut justifier l'éloignement du territoire.

3. *Si des indices sérieux le justifient, un État membre peut soumettre les bénéficiaires du droit de séjour à un examen médical gratuit, dans les trois mois suivant leur arrivée, afin qu'il soit attesté qu'ils ne souffrent pas des maladies visées au paragraphe 1. Ces examens médicaux ne peuvent pas avoir un caractère systématique.* »

- 20 Le titre du chapitre dans lequel sont intégrés les articles 27 et 29 ne concerne que le droit d'entrée et de séjour, et non le droit de sortie. L'article 27 a toutefois une portée plus étendue. L'utilisation dans cet article des termes « liberté de circulation » tend à préciser qu'il couvre également la sortie. En effet, la proposition initiale de la Commission stipulait que cet article ne s'appliquerait qu'aux décisions de refus d'entrée ou d'expulsion de citoyens de l'Union et de membres de leur famille. Suite à un amendement du Parlement européen, la Commission a adapté l'article afin qu'il fasse référence de manière plus générale aux décisions restreignant la liberté de circulation et qu'il couvre tous les types de mesures (éloignement, refus d'entrée et refus de quitter le pays) [OMISSIS].

L'article 27, paragraphe 1, de la directive sur la citoyenneté s'applique donc aux restrictions au droit d'entrée, au droit de séjour et au droit de sortie [voir également arrêt du 10 juillet 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396 ainsi que les arrêts du 17 novembre 2011, Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750 et du 17 novembre 2011, Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749 dans lesquels la Cour a appliqué les restrictions visées à l'article 27, paragraphe 1, de la directive sur la citoyenneté à des situations relevant de l'article 4, paragraphe 1 (c'est-à-dire du droit de sortie) de la directive sur la citoyenneté (ces affaires concernaient des citoyens de l'Union quittant leur propre État membre)].

Le premier paragraphe de l'article 27 permet donc de restreindre l'entrée et la sortie pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Cet article mentionne donc également la « santé publique » comme justification de la restriction.

L'agence de voyages considère toutefois que les articles 27 et 29 doivent être lus conjointement et que les restrictions pour des raisons de santé publique sont uniquement celles prévues à l'article 29 de la directive sur la citoyenneté. En outre, cet article ne s'appliquerait qu'au droit d'entrée. L'État belge ne conteste pas cette lecture, bien au contraire.

- 21 Si, comme les parties, on considère que les articles doivent être lus conjointement, la première question qui se pose est celle de savoir si l'article 29 ne s'applique vraiment qu'à l'entrée. En ce qui concerne les paragraphes 2 et 3 de l'article 29, il ressort clairement de leur libellé qu'ils ne concernent que l'entrée. Toutefois, la juridiction de renvoi constate que, s'il fait référence à la réglementation du pays d'accueil, l'article 29, paragraphe 1, de la directive sur la citoyenneté utilise également les termes « libre circulation », tout comme l'article 27, paragraphe 1, de la même directive. Par conséquent, cela pourrait également signifier que l'article 29, paragraphe 1, a un champ d'application plus large que le seul droit

d'entrée et que, tout comme l'article 27, paragraphe 1, il s'applique également au droit de sortie de tous les citoyens de l'Union.

Si l'on suit l'interprétation des parties et que l'on décide d'interpréter strictement l'article 29, paragraphe 1, en supposant que cet article ne s'applique qu'à l'entrée, la question se pose alors de savoir si l'article 29, paragraphe 1, et l'article 27, paragraphe 1, doivent être lus conjointement ou s'il s'agit de deux justifications indépendantes, l'article 27, paragraphe 1, étant en soi suffisant pour justifier des restrictions à la sortie pour des raisons de santé publique.

- 22 En ce qui concerne l'article 29, paragraphe 1, de la directive sur la citoyenneté, l'agence de voyages n'invoque que la violation du droit d'entrée des citoyens de l'Union non belges. Cela ressort clairement de la page 16 de ses conclusions de synthèse et cela découle également de la question préjudicielle qu'elle a formulée.

L'article 29, paragraphe 1, in fine, qui établit une comparaison avec les règles de protection adoptées pour les ressortissants nationaux, ne permet pas de déterminer si la directive s'applique à un ressortissant belge et aux membres de sa famille qui se rendent en Belgique au départ de la Suède. La restriction d'entrée de ses propres ressortissants pour des raisons de santé publique ne saurait en aucun cas enfreindre le principe international interdisant à un État de refuser à ses propres ressortissants le droit d'entrée ou le droit de séjour (CJUE 4 décembre 1974, Van Duyn, C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133), ce qui suppose néanmoins une possibilité limitée de restreindre ce droit ([OMISSIS]). Il est donc possible de restreindre le droit d'entrée de ses propres ressortissants pour ce motif.

L'État belge, pour sa part, ne conteste pas que l'article 29 ne vise qu'une éventuelle restriction pour des raisons de santé publique à l'égard des ressortissants des autres États membres. Les discussions entre les parties ne portent donc pas sur la régularité de la restriction du droit d'entrée en Belgique de Belges en provenance de Suède.

- 23 Reste toutefois la question de savoir si un État membre peut, sur le fondement des articles 27, paragraphe 1, et 29, paragraphe 1, de la directive sur la citoyenneté, prendre une mesure générale telle que celle introduite par la réglementation en cause. Cette question se pose tant dans l'hypothèse où il est considéré que l'article 27 peut, à lui seul, restreindre le droit de sortie et le droit d'entrée pour des motifs de santé publique que dans l'hypothèse où cet article est lu conjointement avec l'article 29, paragraphe 1, lequel permet alors soit de restreindre uniquement le droit d'entrée des citoyens de l'Union non belges, soit de restreindre l'entrée des ressortissants des autres États membres et la sortie des citoyens de l'Union.

La requérante estime qu'une restriction fondée sur les articles 27 et 29 de la directive sur la citoyenneté, tels que transposés par les articles 3, 10^o et 7, 7^o de la loi sur les étrangers (et portant respectivement sur le refus d'entrée et l'ordre de

quitter le territoire), ne peut viser que des cas individuels et qu'aucune mesure générale non discriminatoire ne peut être adoptée sur ce fondement.

L'État belge répond que la loi sur les étrangers doit être lue conjointement avec les articles 6, paragraphe 1, sous e), et 14, paragraphe 1, du code frontières Schengen. Mais cet argument semble inopérant. Ces articles portent sur le contrôle aux frontières et le refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers (qui ne sont pas des citoyens de l'Union) aux frontières extérieures en cas de menace pour la santé publique. Même si le code frontières Schengen permettait de prendre une mesure générale non discriminatoire sur cette base, il est évident que cela ne concernerait pas les restrictions en cause en l'espèce qui sont imposées lors du franchissement des frontières intérieures.

L'État belge déduit également a contrario d'un arrêt du 2 mai 2018 (K. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie et H.F. c. Belgische Staat, C-331/16, ECLI:EU:C:2018:296) – dans lequel la Cour a jugé que les mesures qui, sur le fondement de l'article 27, paragraphe 2, sont justifiées par des raisons de santé publique doivent être appréciées au cas par cas – qu'il est possible de prendre une mesure générale non discriminatoire en cas de restriction du droit d'entrée pour des raisons de santé publique (en application des dispositions combinées de l'article 27, paragraphe 1, et de l'article 29).

Cette position pourrait alors être confortée par la constatation que le troisième motif (la santé publique) n'est pas repris à l'article 27, paragraphe 2, à côté de l'ordre public et de la sécurité publique, mais est traité séparément à l'article 29.

- 24 *Restriction fondée sur le TFUE ou principe général ?* – Si l'État belge ne peut pas se fonder sur la directive sur la citoyenneté pour restreindre le droit de sortie des citoyens de l'Union et le droit d'entrée des citoyens de l'Union non belges par une mesure générale pour des raisons de santé publique, il convient de se demander si une telle restriction peut être fondée sur le TFUE et/ou sur un principe général du droit de l'Union.
- 25 Le fait que la directive sur la citoyenneté mette en œuvre les articles 20 et 21 TFUE et prévoit certaines restrictions ne signifie pas automatiquement que les dispositions de ce traité, y compris les restrictions et conditions énoncées à l'article 20, paragraphe 2, sous a), et à l'article 21, paragraphe 1, ne s'appliquent plus et que seules les restrictions contenues dans la directive sur la citoyenneté peuvent être invoquées à l'encontre des citoyens de l'Union. Cela dépend du degré d'harmonisation que réalise la directive sur la citoyenneté et de la mesure dans laquelle le citoyen peut donc s'attendre à ce que les exceptions prévues par la directive sur la citoyenneté soient exhaustives, de sorte que le Traité ne saurait restreindre davantage ses droits.
- 26 L'État belge considère que la libre circulation des personnes n'est en aucun cas absolue et qu'il est possible de limiter les droits qui en découlent pour des raisons de santé publique. Il se réfère d'abord à un considérant du règlement (UE)

2021/953 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2021, relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19. Celui-ci indique :

« Tout citoyen de l'Union a le droit fondamental de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur donner effet. La [directive sur la citoyenneté] établit les modalités d'exercice de ce droit. »

Ce considérant ne semble toutefois rien ajouter à ce qu'énoncent les articles 20 et 21 TFUE et n'évoque aucune éventuelle restriction concrète à la libre circulation pour des raisons de santé publique. Au contraire, dans la mesure où il fait référence à des règles plus détaillées énoncées dans la directive sur la citoyenneté, ce considérant semble même exclure d'éventuelles restrictions supplémentaires fondées sur le traité.

Ensuite, l'État belge déduit également qu'il est possible de prévoir des restrictions pour des raisons de santé publique des articles 45, paragraphe 3, article 52 et article 62 TFUE. Ces articles traitent toutefois explicitement de la restriction, respectivement, de la libre circulation des travailleurs, de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services. La juridiction de céans relève à cet égard que les parties n'ont pas conclu sur l'applicabilité de ces dispositions du traité, en particulier sur l'applicabilité des dispositions relatives à la libre circulation des services fournis aux clients de l'agence de voyages. En tout état de cause, la juridiction de céans relève que le droit à la libre circulation, en ce qui concerne le droit de voyager et de séjourner, est précisé dans la directive sur la citoyenneté, également en ce qui concerne l'application des libertés spécifiques susmentionnées.

- 27 Enfin, l'État belge se réfère à une « pratique établie de longue date » selon laquelle le droit de voyager des citoyens de l'Union, garanti par les articles 20, paragraphe 2, sous a), et 21 TFUE, n'est pas absolu et les États membres peuvent prévoir des dérogations à ce droit dans le cadre de la protection de la santé publique. La juridiction de céans comprend qu'il entend ainsi faire référence à un principe général relevant du droit de l'Union.

On peut en effet se demander si, dans le contexte de l'article 168, paragraphe 2, TFUE et/ou de l'article 35 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, par exemple et indépendamment des dispositions de la directive sur la citoyenneté et de l'harmonisation complète ou non que réalise cette directive, un État membre peut imposer des restrictions au droit de sortie des citoyens de l'Union et au droit d'entrée d'autres citoyens de l'Union pour des raisons de santé publique, pour autant bien entendu que ces restrictions ne soient pas discriminatoires et respectent le principe de proportionnalité.

Ce principe permettrait alors à l'État membre – dans la mesure où cela ne serait pas possible sur le fondement des articles 27 à 30 de la directive sur la citoyenneté – d'édicter par dérogation aux articles 4, paragraphe 1, et 5, paragraphe 1, de la directive sur la citoyenneté une mesure restrictive générale non discriminatoire en ce qui concerne le droit de sortie des citoyens de l'Union et le droit d'entrée des citoyens de l'Union non belges, pour autant que cette mesure poursuive un objectif justifié et contienne une mesure adéquate et nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

- 28 **Conclusion** – Si le droit de l'Union européenne doit être interprété en ce sens qu'il permet à un État membre de restreindre le droit d'entrée des citoyens de l'Union non belges et le droit de sortie des citoyens de l'Union pour des raisons de santé publique d'une manière générale et non discriminatoire (soit directement sur la base de la directive sur la citoyenneté, soit sur la base du TFUE ou d'un principe général), la juridiction de céans devra en tout cas examiner si la réglementation spécifique édictée par l'État belge poursuit un objectif justifié et si les mesures respectent le principe de proportionnalité. À cet égard, elle constate d'ores et déjà que la pandémie de Covid-19 telle que reconnue par l'OMS relève du motif de refus « santé publique » visé aux articles 27, paragraphe 1, et 29, paragraphe 1, de la directive sur la citoyenneté et qu'en tout état de cause la lutte contre cette épidémie poursuit un objectif légitime et justifié.

Comme cela a été indiqué ci-dessus, il subsiste cependant des doutes sur la justification en droit de l'Union d'une telle restriction générale. Même si son objectif est, ou semble être, justifié et même si la mesure adoptée est, ou semble être, proportionnée, toute réglementation doit avant tout pouvoir indiquer un fondement juridique. L'examen de la base juridique nécessaire de la réglementation, destinée à prévenir une réglementation arbitraire, présuppose que le juge vérifie qu'il existe un fondement juridique correct et applicable. La juridiction de céans a déjà indiqué ci-dessus la manière dont, selon elle, le droit de l'Union peut être interprété dans ce contexte. Toutefois, avant de statuer, elle souhaiterait que la Cour confirme que son interprétation des dispositions du droit de l'Union citées est correcte.

C'est pourquoi elle soumet à la Cour, dans le dispositif du présent jugement, la question préjudicielle qu'a suggérée l'agence de voyages mais qu'elle-même a reformulée.

- 29 Dans un souci d'exhaustivité, la juridiction de céans relève également dans les contestations entre les parties que :
- la question de savoir si l'État belge était en droit d'imposer ces mesures restrictives par arrêté ministériel ne constitue pas en soi une violation du droit de l'Union, mais une question qui doit, le cas échéant, être examinée sur la base du droit interne ;

– dans son premier moyen, l'agence de voyages invoque la violation d'une norme spécifique et non la violation de la règle générale de diligence (les deux peuvent être visées dans le cadre de l'application de l'article 1382 de l'ancien Code civil dont la violation est invoquée en l'espèce). Néanmoins, dans le cadre de ce premier moyen, l'État belge se défend également d'une éventuelle violation de la règle générale de diligence. Cette défense n'est pas pertinente pour établir si l'État belge pouvait trouver dans la directive sur la citoyenneté ou une autre disposition du droit de l'Union une justification aux restrictions qu'il impose. La juridiction de céans pourrait en tenir compte si, suite à la réponse donnée par la Cour, elle devait examiner le principe de proportionnalité.

Violation du code frontières Schengen

- 30 L'article 1^{er} du code frontières Schengen prévoit l'absence de contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières intérieures entre les États membres de l'Union. Le contrôle des frontières est l'activité consistant en des vérifications aux frontières et en une surveillance des frontières.

L'article 22 du code frontières Schengen [OMISSIS] dispose :

« Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité. »

À toutes fins utiles et pour autant que ce soit pertinent, la juridiction de céans relève que la Norvège et l'Islande font partie des pays Schengen en tant qu'États non membres de l'Union européenne.

- 31 Conformément à l'article 23, sous a), du code frontières Schengen, les États membres conservent des compétences nationales de police dans le cadre d'une menace pour la sécurité publique, sans que cela ne puisse entraîner de contrôles aux frontières. Cet article dispose :

« L'absence de contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte :

a) à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'État membre en vertu du droit national, dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières ; cela s'applique également dans les zones frontalières. Au sens de la première phrase, l'exercice des compétences de police ne peut, en particulier, être considéré comme équivalent à l'exercice des vérifications aux frontières lorsque les mesures de police :

- i) n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières ;*
- ii) sont fondées sur des informations générales et l'expérience des services de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et visent, notamment, à lutter contre la criminalité transfrontalière ;*

(iii) sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques des personnes effectuées aux frontières extérieures ;

(iv) sont réalisées sur la base de vérifications réalisées à l'improviste ; »

En outre, l'article 25 du code frontières Schengen prévoit également la possibilité de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières intérieures en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure et dans le respect de certains critères (article 26) et d'une procédure bien définie (articles 27 à 31).

L'article 25 du chapitre II « **Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures** » est libellé comme suit :

« 1. En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures pendant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave.

2. Le contrôle aux frontières intérieures n'est réintroduit qu'en dernier recours et conformément aux articles 27, 28 et 29. Les critères visés, respectivement, aux articles 26 et 30 sont pris en considération chaque fois qu'une décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures est envisagée en vertu de l'article 27, 28 ou 29, respectivement.

[...] »

- 32 L'agence de voyage estime qu'avec les articles 3 et 5 de l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020, l'État belge a introduit un contrôle aux frontières intérieures qui ne respectait pas les critères énoncés aux articles 25 à 30 du code frontières Schengen. La juridiction de céans le comprend en ce sens que l'agence de voyages considère que l'article 25 ne permet de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières qu'en cas de menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure, mais que cet article ne mentionne pas la santé publique comme justification possible.

Selon l'agence de voyages, la réintroduction du contrôle aux frontières ne peut pas non plus se fonder sur l'article 23, sous a), du code frontières Schengen parce que le contrôle aux frontières par l'exercice des pouvoirs de police ne saurait avoir le même effet qu'une vérification aux frontières (ce qui, selon l'agence de voyages, est pourtant le cas en l'espèce) et que cette compétence ne s'exerce qu'en matière de sécurité publique et non en matière de santé publique.

L'agence de voyages conclut donc que l'interdiction des voyages non essentiels vers les pays « rouges » sous peine des sanctions prévues par la loi sur la sécurité civile (emprisonnement, amende, exécution d'office par le ministre, le bourgmestre ou le commandant de zone [de police]) est contraire au code frontières Schengen. À titre subsidiaire, elle demande à la juridiction de céans de poser la question préjudicielle suivante :

« Les articles 3 et 5 de l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (M.B. 10 juillet 2020) violent-ils les articles 1, 3 et 21 du code frontières Schengen, dans la mesure où ils imposent une interdiction de sortie pour les voyages non essentiels au départ de la Belgique vers les pays de l'Union européenne et de l'espace Schengen et une interdiction d'entrée pour les voyages au départ de ces pays vers la Belgique, qui peuvent non seulement être contrôlées et sanctionnées, mais aussi être exécutées d'office par le ministre, le bourgmestre et le commandant de zone, alors que le code frontières Schengen interdit le contrôle aux frontières intérieures. »

La juridiction de céans constate que, dans sa question préjudicielle, l'agence de voyages conteste également l'interdiction en ce qu'elle vise les voyages non essentiels au départ de l'Union européenne ou de l'espace Schengen vers la Belgique. Comme cela a déjà été mentionné, son préjudice a en tout état de cause été évalué de manière provisionnelle et, dans l'énumération de ses préjudices provisionnels, elle n'exclut aucun autre préjudice, de sorte que la juridiction de céans inclut également dans le débat l'interdiction des voyages non essentiels vers la Belgique.

- 33 Pour sa part, l'État belge reconnaît que la réintroduction du contrôle aux frontières est soumise à certaines limitations imposées par le code frontières Schengen. Il reconnaît également que la santé publique n'est pas explicitement mentionnée comme l'une des justifications possibles de l'introduction du contrôle aux frontières intérieures, mais il considère que la santé publique est l'un des objectifs sous-jacents du code frontières Schengen. La fermeture des frontières en réponse à la pandémie de Covid-19 ne serait pas contraire au code frontières Schengen, car cette mesure est justifiée par le principe de précaution et, plus précisément, par la nécessité de préserver l'ordre public et la sécurité intérieure afin de sauver des vies humaines. L'État belge considère que sa position est confirmée par la jurisprudence de la Cour, les lignes directrices du 16 mars 2020 édictées pendant la crise et par la constatation que la compétence de l'Union en matière de santé publique n'est qu'une compétence d'appui, de coordination et de complément et que, sous réserve du respect de l'exigence de proportionnalité, les États membres disposeraient d'une large marge d'appréciation en ce qui concerne leurs frontières intérieures et extérieures.
- 34 S'agissant de la défense de l'État belge, on peut se demander si, en temps de crise, une maladie contagieuse peut être assimilée à une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure de sorte qu'une réintroduction du contrôle aux frontières

intérieures et un renforcement des pouvoirs de police seraient possibles sur cette base.

Au point 18 de ses lignes directrices du 16 mars 2020, la Commission européenne indique que les États membres peuvent réintroduire des contrôles aux frontières intérieures temporaires si cela est justifié par des raisons d'ordre public ou de sécurité intérieure. Elle ajoute ensuite que « [d]ans une situation extrêmement critique, un État membre peut identifier la nécessité de réintroduire les contrôles aux frontières en réaction au risque présenté par une maladie contagieuse. Les États membres doivent notifier la réintroduction des contrôles aux frontières conformément au code frontières Schengen » [C(2020)1753 COVID-19 – Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels].

Dans ce texte, la Commission européenne ne confirme toutefois pas explicitement qu'elle considère la pandémie comme une raison d'ordre public qui pourrait justifier la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures. En tout état de cause, il ne s'agit que de lignes directrices rappelant aux États membres une obligation de notification.

La récente proposition de la Commission COM(2021)891 visant à modifier le code frontières Schengen semble indiquer plus explicitement que certaines situations de santé publique peuvent néanmoins conduire à une réintroduction (temporaire) du contrôle aux frontières intérieures [voir Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, COM(2021)891, 14 décembre 2021].

Cette proposition vise à remplacer l'article 23, sous a), du code frontières Schengen, afin de permettre l'exercice de compétences de police également en cas de « propagation d'une maladie infectieuse à potentiel épidémique détectée par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies [(CEPCM)] » (« *the spread of an infectious disease with epidemic potential as detected by the European Centre for Disease Control* ») et à remplacer de l'article 25 par une définition plus précise de la notion de « menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure » afin d'inclure les « urgences de santé publique de grande ampleur » (« *large scale public health emergencies* ») (voir pages 39 et 40 de la proposition).

- 35 Cette proposition amène la juridiction de céans à formuler deux considérations relatives à l'interprétation des normes applicables en l'espèce :
- 1) la proposition introduirait une restriction supplémentaire à une liberté, ce qui porte à se demander s'il s'agirait d'introduire une norme qui ne saurait être appliquée au passé (ce qui ne viendrait pas au soutien de l'interprétation de l'État belge en l'espèce) ou une norme qui ne ferait que clarifier ce qui était

déjà applicable dans le passé (ce qui pourrait venir soutenir l'interprétation avancée par l'État belge) ;

- 2) la proposition qualifie une situation particulière de santé publique comme étant d'« ordre public », alors que, dans le cadre de la directive sur la citoyenneté, une situation identique semble relever de la catégorie distincte de la « santé publique », à côté de l'« ordre public » et de la « sécurité intérieure ».

36 **Conclusion** – Étant donné que les dispositions du code frontières Schengen applicables en l'espèce et mentionnées ci-dessus, ainsi que la directive sur la citoyenneté, réglementent le franchissement des frontières intérieures, la juridiction de céans se demande comment les interpréter de manière cohérente en l'espèce.

Tout ce qui précède amène la juridiction de céans à soumettre à la Cour, également en ce qui concerne l'interprétation du code frontières Schengen, la question préjudicielle proposée par l'agence de voyages, mais qu'elle-même a reformulée dans le dispositif du présent jugement.

PAR CES MOTIFS,

LE TRIBUNAL,

[OMISSIS]

pose les questions préjudicielles suivantes à la Cour de justice de l'Union européenne :

« 1. Les articles 2, 4, 5, 27 et 29 de la [directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE], qui mettent en œuvre les articles 20 et 21 TFUE, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à la réglementation d'un État membre (en l'espèce, les articles 18 et 22 de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, après modification par les articles 3 et 5, respectivement, de l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020) qui, par une mesure générale :

– impose aux ressortissants belges et aux membres de leur famille ainsi qu'aux citoyens de l'Union résidant sur le territoire belge et aux membres de leur famille une interdiction de principe de sortie pour des voyages non essentiels au départ de la Belgique vers les pays de l'Union européenne et de l'espace Schengen classés en rouge selon le code couleurs établi sur la base de données épidémiologiques ;

– *impose aux citoyens de l'Union non belges et aux membres de leur famille (qu'ils aient ou non un droit de séjour sur le territoire belge) des restrictions à l'entrée (telles que des quarantaines et des tests) pour les voyages non essentiels au départ de pays de l'Union européenne et de l'espace Schengen vers la Belgique classés en rouge selon le code couleurs établi sur la base de données épidémiologiques ?*

2. *Les articles 1^{er}, 3 et 22 du code frontières Schengen doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à la réglementation d'un État membre (en l'espèce, les articles 18 et 22 de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, après modification par les articles 3 et 5, respectivement, de l'arrêté ministériel du 10 juillet 2020) qui impose une interdiction de sortie pour des voyages non essentiels au départ de la Belgique vers les pays de l'Union européenne et de l'espace Schengen ainsi qu'une interdiction d'entrée en Belgique en provenance de ces pays, interdictions qui peuvent non seulement être contrôlées et sanctionnées, mais également être exécutées d'office par le ministre, le bourgmestre et le commandant de zone ? »*

[OMISSIS]

[Formules de procédure et signatures]