

Cauza C-128/22**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

23 februarie 2022

Instanța de trimitere:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Tribunalul de primă instanță neerlandofon din Bruxelles, Belgia)

Data deciziei de trimitere:

7 februarie 2022

Reclamantă:

NORDIC INFO

Pârât:

Belgische Staat

Obiectul procedurii principale

Reclamanta îi reproșează pârâtului erorile săvârșite la emiterea unei interdicții a călătoriilor neesențiale, ca măsură împotriva răspândirii coronavirusului COVID-19, în cadrul căreia s-a folosit o clasificare a țărilor pe culori elaborată în baza datelor epidemiologice. Reclamanta solicită repararea prejudiciului suferit în calitate de operator de turism ca urmare a introducerii și a modificării codurilor de culoare.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o măsură națională generală care impune cetățenilor Uniunii o interdicție de intrare și ieșire pe baza unui cod de culoare elaborat în funcție de datele epidemiologice este compatibilă cu articolele 2, 4, 5, 27 și 29 din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora (prima întrebare) și

cu articolele 1, 3 și 22 din Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (a doua întrebare).

Temei juridic: articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

1. Articolele 2, 4, 5, 27 și 29 din Directiva privind cetățenia 2004/38, care pun în aplicare articolele 20 și 21 TFUE, trebuie interpretate în sensul că nu se opun reglementării unui stat membru [în speță, care derivă din articolele 18 și 22 din Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Ordinul ministerial din 30 iunie 2020 privind măsurile urgente de limitare a răspândirii coronavirusului COVID-19), (după modificarea prin articolul 3, respectiv 5 din Ordinul Ministerial din 10 iulie 2020)] care, printr-o măsură generală:

- impune, în principiu, resortisanților belgieni și membrilor familiilor acestora, precum și cetățenilor Uniunii rezidenți pe teritoriul belgian și membrilor familiilor acestora o interdicție de ieșire pentru călătoriile neesențiale din Belgia către țările din cadrul UE și al zonei Schengen care au fost colorate în roșu în conformitate cu un cod de culoare elaborat în baza datelor epidemiologice;
- impune cetățenilor nebelgieni ai Uniunii și membrilor familiilor acestora (care au sau nu un drept de ședere pe teritoriul belgian) restricții la intrare (precum carantine și teste), pentru călătoriile neesențiale către Belgia din țările din cadrul UE și al zonei Schengen care au fost colorate în roșu în conformitate cu un cod de culoare elaborat în baza datelor epidemiologice?

2. Articolele 1, 3, și 22 din Codul frontierelor Schengen trebuie interpretate în sensul că nu se opun reglementării unui stat membru [în speță, articolele 18 și 22 din Ordinul Ministerial din 30 iunie 2020 privind măsurile urgente de limitare a răspândirii coronavirusului COVID-19 (după modificarea prin articolele 3 și 5 din Ordinul Ministerial din 10 iulie 2020)] care impune o interdicție de ieșire pentru călătoriile neesențiale din Belgia către țările din cadrul UE și al zonei Schengen și o interdicție de intrare din aceste țări către Belgia, care nu doar că poate fi controlată și sancționată, ci poate fi pusă în aplicare din oficiu de ministru, de primar și de comandantul poliției?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

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: articolele 2, 4, 5, 27 și 29

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): articolele 1, 3 și 22

Comisia Europeană, COVID-19 – Orientări privind măsurile de gestionare a frontierelor în vederea protejării sănătății și a asigurării disponibilității mărfurilor și serviciilor esențiale [C(2020) 1753 final] din 16 martie 2020 (JO 2020, C 86 I, p.1)

Comisia Europeană, Propunere din 14 decembrie 2021 de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane, C(2021) 891 final

TFUE, articolele 20 și 21

Dispoziții naționale invocate

Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Ordinul Ministerial din 30 iunie 2020 privind măsurile urgente de limitare a răspândirii coronavirusului COVID-19), astfel cum a fost modificat prin articolele 3 și 5 din Ordinul Ministerial din 10 iulie 2020: articolele 18 și 22

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 În cadrul unor măsuri urgente de limitare a răspândirii coronavirusului COVID-19, pârâtul a emis o interdicție a călătoriilor neesențiale dinspre și către Belgia, în cadrul căreia s-a folosit, începând din 12 iulie, o clasificare pe culori care împărțit țările în roșii, portocalii sau verzi în funcție de situația epidemiologică a acestora. În cazul în care culoarea era verde, se putea călători fără restricții speciale. Culoarea portocalie presupunea că nu se recomanda deplasarea către țara în discuție și că la întoarcere se solicitau carantină și testare, însă acestea nu erau obligatorii. În cazul în care culoarea era roșie, deplasarea în țara respectivă era interzisă, iar la întoarcere călătorii trebuiau să intre în carantină și aveau obligația să se testeze. În cazul încălcării măsurilor, sistemul prevedea și măsuri de control și sancționare care puteau fi puse în aplicare din oficiu de ministrul de interne, de primar sau de comandantul poliției.
- 2 Reclamanta este un operator de turism care organizează printre altele excursii în Suedia. Începând din 12 iulie 2020, Suediei i-a fost atribuită culoarea roșie, în conformitate cu clasificarea pe culori menționată anterior. Ulterior, reclamanta a anulat toate excursiile din Belgia spre Suedia planificate pentru sezonul de vară, i-a informat pe călătorii aflați deja acolo și le-a oferit asistență.

- 3 La 15 iulie 2020, codul de culoare atribuit Suediei a fost schimbat în portocaliu, astfel încât deplasările în această țară au devenit din nou posibile.
- 4 Reclamanta îi reproșează pârâtului erorile comise la emiterea reglementării aflate în discuție și solicită în fața instanței de trimitere repararea prejudiciului pe care susține că l-a suferit ca urmare a introducerii și a modificării codurilor de culoare.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 5 **Reclamanta** îi reproșează pârâtului erorile săvârșite la emiterea unei măsuri generale, neindividualizate, care a împiedicat ieșirea și intrarea cetățenilor Uniunii. Ea se bazează pe o serie de motive, dintre care două au legătură cu dreptul Uniunii.
- 6 Prin intermediul primului motiv, ea susține că măsura contravine Directivei 2004/38. Mai exact, ea susține că interdicția de ieșire impusă cetățenilor Uniunii și familiilor lor contravine acestei directive și că interdicția generală de intrare pentru cetățenii nebelgieni ai Uniunii (fără individualizare) contravine articolelor 27-31 din directiva menționată.
- 7 Prin cel de al doilea motiv, reclamanta susține că, prin reglementarea emisă de pârât, s-a introdus un control la frontierele interne care încalcă criteriile impuse la articolele 25-30 din Codul frontierei Schengen, întrucât acest cod nu menționează sănătatea publică drept motiv justificativ pentru reintroducerea temporară a controlului la frontieră. De asemenea, ea susține că controlul la frontieră prevăzut prin exercitarea unor competențe polițienești are un efect echivalent cu cel al unei verificări la frontieră, ceea ce contravine articolului 23 litera (a) din Codul frontierei Schengen.
- 8 În ceea ce privește primul motiv, **pârâtul** susține că libera circulație a cetățenilor nu este absolută și că este posibilă limitarea drepturilor care decurg din aceasta pentru motive legate de sănătatea publică. Pârâtul consideră că astfel de limitări reprezintă o practică îndelung acceptată și face trimitere, în acest sens, și la sistemul certificatului digital UE privind COVID-19, la articolul 12 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale și la principiul precauției prevăzut în Carta socială europeană. În ceea ce privește dreptul de ieșire în mod specific, pârâtul face trimitere, de asemenea, la articolele 2.2 și 2.3 din Protocolul al patrulea din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) și la articolele 12.2 și 12.3 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, care i-ar permite pârâtului să impună limitări având în vedere necesitatea protecției sănătății publice. O limitare a dreptului de ieșire ar fi „promovată” de Comisia Europeană și în Orientările sale din 16 martie 2020. În ceea ce privește interdicția de intrare în mod specific, pârâtul face trimitere la jurisprudența Curții de Justiție care, în opinia sa, permite (cu respectarea principiului nediscriminării și proporționalității) o limitare a liberei circulații în contextul menținerii ordinii publice sau a siguranței publice (în care se încadrează, prin urmare, și pandemia de virus), precum și la articolele 27 și 29 din Directiva 2004/38, care, în opinia sa,

reprezintă un temei juridic explicit pentru o limitare generală a dreptului de intrare.

- 9 În ceea ce privește cel de al doilea motiv, pârâtul recunoaște că o reintroducere a controlului la frontiere este supusă limitărilor Codului frontierei Schengen și că sănătatea publică nu este menționată în mod explicit drept motiv justificativ, însă el consideră că sănătatea publică este unul din obiectivele fundamentale ale Codului frontierei Schengen. Pârâtul consideră că reglementarea este justificată din punctul de vedere al principiului precauției și al menținerii ordinii publice și a securității interne. În opinia sa, poziția îi este confirmată de jurisprudența Curții de Justiție, de orientările Comisiei Europene din 16 martie 2020 și de constatarea potrivit căreia competența UE în materie de sănătate publică este doar complementară și auxiliară.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

Întrebarea 1

- 10 Instanța de trimitere consideră că introducerea reglementării a condus la o limitare a dreptului de intrare și ieșire a cetățenilor Uniunii, ca urmare a faptului că deplasarea într-o țară „roșie” era interzisă în temeiul codului de culoare elaborat, iar călătorilor li s-au impus condiții (precum carantinele și testările) la sosirea dintr-o țară roșie. Instanța de trimitere declară, în motivarea sa pentru adresarea primei întrebări preliminare, că nu găsește în dreptul Uniunii un răspuns cu privire la justificarea unei astfel de limitări generale.
- 11 Instanța de trimitere analizează, în primul rând, dacă pârâtul s-a putut baza pe Directiva 2004/38 pentru impunerea acestei reglementări. El citează articolele 27 și 29 din Directiva 2004/38, care fac parte din capitolul referitor la restrângerea dreptului de intrare pentru motive de sănătate publică, printre altele. Articolul 27 stabilește principiile generale, iar articolul 29 este intitulat „sănătatea publică”.
- 12 Cu toate acestea, instanța de trimitere observă că domeniul de aplicare al articolului 27 din Directiva 2004/38 este mai larg și că acesta se referă și la ieșire, întrucât folosește cuvintele „libertate de circulație”. Ea face referire, în acest scop, și la jurisprudența Curții de Justiție în care limitările prevăzute la articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38 sunt aplicate unei situații care intră sub incidența dreptului de ieșire.¹ Prin urmare, alineatul (1) al articolului 27 permite limitări ale intrărilor și ieșirilor și menționează și „sănătatea publică” drept justificare a acestora.
- 13 Cu toate acestea, părțile presupun că articolele 27 și 29 din Directiva 2004/38 trebuie interpretate împreună, în condițiile în care instanța de trimitere ridică

¹ Hotărârile din 10 iulie 2008, Jipa, C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396, 17 noiembrie 2011, C-434/10 Aladzhov, ECLI:EU:C:2011:750 și C-430/10 Gaydarov, ECLI:EU:C:2011:749.

problema dacă articolul 29 se aplică numai intrării. Pentru alineatele (2) și (3) ale articolului 29, rezultă din text că ele se referă numai la intrare, însă în primul alineat se folosesc și cuvintele „libera circulație”.

- 14 În cazul unei interpretări restrictive a articolului 29 alineatul (1), conform căreia se presupune că articolul se aplică numai intrării, instanța de trimitere ridică problema dacă articolul 29 alineatul (1) și articolul 27 alineatul (1) trebuie interpretate împreună sau dacă este vorba despre două justificări autonome, în care articolul 27 alineatul (1) este suficient pentru a justifica limitări ale ieșirii pentru motive de sănătate publică.
- 15 În continuare, instanța de trimitere ridică problema dacă un stat membru poate emite, în temeiul articolelor 27 alineatul (1) și 29 alineatul (1) din Directiva 2004/38, o măsură generală precum reglementarea națională în discuție. Această îndoială persistă atât în cazul în care se poate presupune că articolul 27 poate limita dreptul de intrare și ieșire având drept justificare sănătatea publică, cât și în cazul în care articolul trebuie coroborat cu articolul 29 alineatul (1), care fie poate limita numai dreptul de intrare al altor cetățeni ai Uniunii decât cei belgieni, fie poate limita intrarea resortisanților altor state membre și ieșirea cetățenilor Uniunii.
- 16 În cazul în care pârâtul nu se poate baza pe Directiva 2004/38 pentru a limita dreptul de intrare și ieșire printr-o măsură generală, pentru motive legate de sănătatea publică, instanța de trimitere ridică problema dacă limitarea în cauză este posibilă în temeiul TFUE și/sau al unui principiu general al dreptului Uniunii.
- 17 În ceea ce privește existența unui astfel de principiu general de drept, instanța de trimitere consideră că se ridică problema dacă un stat membru, în lumina articolului 168 alineatul (2) TFUE și/sau a articolului 35 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, de exemplu, indiferent de prevederile Directivei 2004/38 și de caracterul armonizat sau nearmonizat al acestei directive, poate impune, pentru motive legate de sănătatea publică, limitări ale dreptului de intrare și ieșire, în măsura în care acestea sunt în mod evident nediscriminatorii și respectă principiul proporționalității. Un astfel de principiu i-ar permite statului membru ca (în măsura în care acest lucru nu este posibil în temeiul articolelor 27-30 din Directiva 2004/38), prin derogare de la articolul 4 alineatul (1) și de la articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2004/38, să emită o măsură restrictivă nediscriminatorie generală pentru dreptul de intrare și ieșire, în măsura în care aceasta are un scop justificat și cuprinde o măsură care este oportună și necesară pentru realizarea scopului urmărit.

Întrebarea 2

- 18 Reintroducerea controlului la frontiere este supusă anumitor limitări din Codul frontierelor Schengen, în care sănătatea publică nu este menționată în mod explicit drept unul din motivele justificative pentru introducerea controlului la frontierele interne. Prin urmare, instanța de trimitere ridică de asemenea problema dacă, în

perioade de criză, o boală contagioasă poate fi echivalată cu o amenințare la adresa ordinii publice sau a securității interne în sensul articolului 23 litera (a) și al articolului 25 din Codul frontierelor Schengen, astfel încât, pentru acest motiv, este posibilă o reintroducere a unui control la frontierele interne și o extindere a competențelor polițienești.

- 19 Instanța face trimitere la Orientările din 16 martie 2020, din care reiese că statele membre pot reintroduce controale temporare la frontiere, dacă acest lucru este justificat din motive de politică publică sau de securitate internă. Cu toate acestea, instanța de trimitere nu califică formulările acestor orientări drept o confirmare explicită a faptului că Comisia consideră pandemia un motiv de ordine publică ce poate justifica o reintroducere a unei verificări la frontierele interne, ci le califică drept o reamintire a obligației de notificare, în conformitate cu Codul frontierelor Schengen, în cazul introducerii unui control la frontierele interne.
- 20 În continuare, instanța de trimitere citează, de asemenea, o propunere recentă a Comisiei de modificare a Codului frontierelor Schengen, care urmărește înlocuirea articolului 23 litera (a) din codul menționat astfel încât să fie posibilă exercitarea competențelor polițienești și în cazul răspândirii unei boli contagioase cu potențial epidemic. În lumina interpretării normelor în discuție în prezenta cauză, instanța de trimitere are două rezerve cu privire la această propunere. În primul rând, ea ridică problema dacă această propunere introduce o limitare suplimentară a unei libertăți care nu poate fi aplicată retroactiv sau dacă se urmărește introducerea unei norme în vederea clarificării dispozițiilor valabile în trecut. În al doilea rând, această propunere califică o situație specifică legată de sănătatea publică drept situație „de ordine publică”, atunci când o situație identică, conform Directivei 2004/38, pare totuși să fie inclusă într-o categorie separată de „sănătate publică”.