



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

5 decembrie 2023*

„Trimitere preliminară – Directiva 2004/38/CE – Articolele 27 și 29 – Măsuri care restricționează libera circulație a cetățenilor Uniunii pentru motive de sănătate publică – Măsuri cu aplicabilitate generală – Reglementare națională care prevede interdicția de a ieși de pe teritoriul național pentru a efectua călătoria neesențială către state membre clasificate ca zone cu risc ridicat în contextul pandemiei de COVID-19, precum și obligația oricărui călător care intră pe teritoriul național dinspre unul dintre aceste state membre de a se supune unor teste de depistare și de a respecta carantina – Codul frontierei Schengen – Articolul 23 – Exercițarea competențelor polițienești în materie de sănătate publică – Echivalență cu exercițarea verificărilor la frontiere – Articolul 25 – Posibilitatea reintroducerii controalelor la frontierele interne în contextul pandemiei de COVID-19 – Controale efectuate într-un stat membru în cadrul unor măsuri de interdicție a trecerii frontierei în vederea efectuării unor călătorii neesențiale dinspre sau către state din spațiul Schengen clasificate ca zone cu risc ridicat în contextul pandemiei de COVID-19”

În cauza C-128/22,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Tribunalul de Primă Instanță Neerlandofon din Bruxelles, Belgia), prin decizia din 7 februarie 2022, primită de Curte la 23 februarie 2022, în procedura

Nordic Info BV

împotriva

Belgische Staat,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul L. Bay Larsen, vicepreședinte, domni A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, F. Biltgen și Z. Csehi, președinți de cameră, domni J.-C. Bonichot, M. Safjan (raportor), S. Rodin, P. G. Xuereb, J. Passer și D. Gratsias, doamna M. L. Arastey Sahún și domnul M. Gavalec, judecători,

avocat general: domnul N. Emiliou,

grefier: doamna A. Lamote, administratoare,

* Limba de procedură: neerlandeza.

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 10 ianuarie 2023,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Nordic Info BV, de F. Emmerechts și R. Pockelé-Dilles, avocatul;
- pentru guvernul belgian, de M. Jacobs, C. Pochet și M. Van Regemorter, în calitate de agenți, asistate de L. De Brucker, E. Jacobowitz și P. de Maeyer, avocatul;
- pentru guvernul român, de M. Chicu și E. Gane, în calitate de agenți;
- pentru guvernul norvegian, de V. Hauan, A. Hjetland, T. B. Leming, I. Thue și P. Wennerås, în calitate de agenți;
- pentru guvernul elvețian, de L. Lanzrein și N. Marville-Dosen, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de E. Montaguti, J. Tomkin și F. Wilman, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 7 septembrie 2023,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea Directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, rectificare în JO 2004, L 229, p. 35, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56), precum și a Regulamentului (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) (JO 2016, L 77, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2017/2225 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 noiembrie 2017 (JO 2017, L 327, p. 1) (denumit în continuare „Codul frontierelor Schengen”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Nordic Info BV, societate cu sediul în Belgia, pe de o parte, și Belgische Staat (statul belgian), pe de altă parte, în legătură cu repararea prejudiciului pretins suferit de această societate ca urmare a unor măsuri naționale de restricționare a liberei circulații adoptate în timpul crizei sanitare legate de pandemia de COVID-19.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2004/38

3 Considerentele (22), (25)-(27) și (31) ale Directivei 2004/38 enunță:

„(22) Tratatul permite introducerea de restrângeri ale dreptului de liberă circulație și de ședere liberă pentru motive ce țin de ordinea publică, siguranța publică sau sănătatea publică. Pentru a se asigura o definire mai strictă a condițiilor și garanțiilor procedurale sub rezerva cărora cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora li se poate refuza dreptul de intrare sau pot fi expulzați, prezenta directivă ar trebui să înlocuiască Directiva 64/221/CEE a Consiliului [din 25 februarie 1964 privind coordonarea măsurilor speciale referitoare la circulația și șederea străinilor, justificate de motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică (JO 1964, 56, p. 850)].

[...]

(25) Ar trebui de asemenea să fie prevăzute în detaliu garanții procedurale pentru a se asigura un înalt nivel de protecție a drepturilor cetățenilor Uniunii și ale membrilor familiilor lor, în eventualitatea că acestora li se refuză dreptul de intrare sau ședere în alt stat membru, precum și pentru a se respecta principiul conform căruia orice acțiune întreprinsă de autorități trebuie să fie motivată corespunzător.

(26) În orice caz, o cale judiciară de atac ar trebui să fie disponibilă cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora în cazul în care li s-a refuzat dreptul de intrare sau de ședere în alt stat membru.

(27) În conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție, care interzice statelor membre să adopte, față de destinatarii prezentei directive, măsuri de interzicere a intrării pe teritoriul lor, pe toată durata vieții, este necesar să se confirme că acei cetățeni ai Uniunii și membrii familiilor acestora cu privire la care a fost luată măsura interzicerii intrării pe teritoriul unui stat membru ar trebui să aibă dreptul de a formula o nouă cerere după un termen rezonabil și, în orice caz, după o perioadă de trei ani de la punerea în executare a deciziei definitive de interzicere a intrării.

[...]

(31) Prezenta directivă respectă drepturile și libertățile fundamentale, precum și principiile recunoscute în special de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. În conformitate cu principiul interzicerii discriminării prevăzut de cartă, statele membre ar trebui să pună în aplicare prezenta directivă fără să facă nicio discriminare între beneficiarii prezentei directive pe criterii de sex, rasă, culoare, origini etnice sau sociale, caracteristici genetice, limbă, religie sau convingeri, opinii politice sau de altă natură, apartenență la o minoritate etnică, avere, naștere, invaliditate, vârstă sau orientare sexuală.”

4 Articolul 1 din Directiva 2004/38, intitulat „Obiectul”, are următorul cuprins:

„Prezenta directivă stabilește:

- (a) condițiile de exercitare a dreptului la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre de către cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora;
- (b) dreptul de ședere permanentă pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora;
- (c) restrângerile drepturilor menționate la literele (a) și (b) pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.”

5 Articolul 2 din această directivă, intitulat „Definiții”, prevede:

„În aplicarea prezentei directive:

1. prin «cetățean al Uniunii» se înțelege orice persoană având cetățenia unui stat membru;

[...]

3. prin «stat membru gazdă» se înțelege statul membru în care se deplasează un cetățean al Uniunii în scopul de a-și exercita dreptul la liberă circulație și ședere.”

6 Articolul 3 din directiva menționată, intitulat „Destinatarii”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă se aplică oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează sau își are reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este, precum și membrilor familiei sale, conform definiției de la articolul 2 punctul 2, care îl însoțesc sau i se alătură.”

7 Articolul 4 din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de ieșire”, are următorul cuprins:

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile și membrii familiei acestora care nu au cetățenia unui stat membru și care dețin pașapoarte valabile au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru.

(2) Persoanelor menționate la alineatul (1) nu le pot fi impuse vize de ieșire și nici alte formalități echivalente.

(3) Hotărând în conformitate cu legislația proprie, statele membre eliberează și reînnoiesc cetățenilor lor cărțile de identitate sau pașapoartele care le atestă cetățenia.

(4) Pașaportul trebuie să fie valabil cel puțin pentru toate statele membre și pentru țările prin care titularul unui astfel de document trebuie să tranziteze direct atunci când călătorește între statele membre. În cazul în care legislația unui stat membru nu prevede eliberarea de cărți de identitate, perioada de valabilitate a unui pașaport eliberat sau reînnoit este de cel puțin cinci ani.”

8 Potrivit articolului 5 din această directivă, intitulat „Dreptul de intrare”:

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, statele membre permit intrarea pe teritoriul lor a cetățenilor Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile, precum și a membrilor familiilor acestora care nu au cetățenia unui stat membru și care dețin pașapoarte valabile.

Cetățenilor Uniunii nu le pot fi impuse vize de ieșire [a se citi «de intrare»] și nici alte formalități echivalente.

[...]

(5) Statul membru poate cere persoanei în cauză să-și raporteze prezența pe teritoriul său într-un termen rezonabil și nediscriminatoriu. Nerespectarea acestei cerințe poate face persoana respectivă pasibilă de sancțiuni nediscriminatorii și proporționale.”

9 Articolele 6 și 7 din directiva menționată, cuprinse în capitolul III din aceasta, referitor la dreptul de ședere, privesc dreptul de ședere pentru o perioadă de cel mult trei luni și, respectiv, dreptul de ședere pentru o perioadă mai lungă de trei luni.

10 Capitolul VI din Directiva 2004/38 reglementează „[r]estrângerea dreptului de intrare și a dreptului de ședere pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică” și cuprinde articolele 27-33 din această directivă.

11 Articolul 27 din directiva menționată, intitulat „Principii generale”, are următorul cuprins:

„(1) Sub rezerva dispozițiilor prezentului capitol, statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii și a membrilor lor de familie, indiferent de cetățenie, pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică. Aceste motive nu pot fi invocate în scopuri economice.

(2) Măsurile luate din motive de ordine publică sau siguranță publică respectă principiul proporționalității și se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză. Condamnările penale anterioare nu pot justifica în sine luarea unor asemenea măsuri.

Conduita persoanei în cauză trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății. Nu pot fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt legate de considerații de prevenție generală.

(3) Pentru a stabili dacă persoana respectivă reprezintă un pericol pentru ordinea publică sau siguranța publică, la eliberarea certificatului de înregistrare sau, în absența unui sistem de înregistrare, în termen de cel mult trei luni de la intrarea persoanei respective pe teritoriul său sau de la data la care persoana și-a semnalat prezența pe teritoriul său în conformitate cu articolul 5 alineatul (5) ori la eliberarea permisului de ședere, statul membru gazdă poate, în cazul în care consideră indispensabil, să ceară statului membru de origine sau, dacă este necesar, altor state membre să îi furnizeze informații privind antecedentele persoanei respective. Această consultare nu poate avea un caracter sistematic. Statul membru consultat răspunde în termen de două luni.

(4) Statul membru care a eliberat pașaportul sau cartea de identitate permite titularului documentului care a fost expulzat din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică de pe teritoriul altui stat membru să reintre pe teritoriul său fără nicio formalitate, chiar dacă documentul nu mai este valabil sau dacă cetățenia titularului este contestată.”

12 Articolul 29 din Directiva 2004/38, intitulat „Sănătatea publică”, prevede:

„(1) Singurele boli care justifică măsuri de restricționare a liberei circulații sunt bolile cu potențial epidemic, astfel cum sunt acestea definite de documentele relevante ale Organizației Mondiale a Sănătății [(OMS)], precum și alte boli infecțioase sau parazitare contagioase, dacă acestea fac obiectul unor dispoziții de protecție ce se aplică resortisanților din statul membru gazdă.

(2) Bolile ce se declanșează după o perioadă de trei luni de la data sosirii nu pot motiva expulzarea de pe teritoriul respectiv.

(3) Dacă există indicii serioase că acest lucru este necesar, într-un termen de trei luni de la data sosirii, statele membre pot supune beneficiarii dreptului de ședere unui examen medical gratuit, care să ateste că nu suferă de niciuna dintre bolile menționate la alineatul (1). Aceste examene medicale nu pot fi impuse în mod sistematic.”

13 Articolul 30 din această directivă, intitulat „Notificarea deciziilor”, prevede:

„(1) Persoanele interesate sunt notificate în scris cu privire la orice decizie adoptată în temeiul articolului 27 alineatul (1), astfel încât să poată înțelege conținutul notificării și implicațiile acesteia.

(2) Persoanele interesate sunt informate în mod precis și complet cu privire la motivele de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică pe care se bazează decizia luată în cazul lor, cu excepția situațiilor în care acest lucru este contrar intereselor siguranței statului.

(3) Notificarea precizează instanța judecătorească sau autoritatea administrativă la care persoana interesată poate contesta decizia, termenul pentru contestare și, dacă este cazul, termenul acordat persoanei respective pentru a părăsi teritoriul statului membru. Cu excepția unor cazuri de urgență, motivate corespunzător, termenul acordat pentru părăsirea teritoriului nu poate fi mai mic de o lună de la data notificării.”

14 Potrivit articolului 31 din directiva menționată, intitulat „Garanții procedurale”:

„(1) Persoanele interesate au acces, în statul membru gazdă, la căile judiciare de atac și, dacă este cazul, la cele administrative, pentru a contesta o decizie luată împotriva lor din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.

[...]

(3) Căile de atac permit examinarea legalității deciziei, precum și a faptelor și împrejurărilor pe care se bazează măsura propusă. Acestea asigură că decizia nu are caracter disproporționat, în special având în vedere cerințele prevăzute la articolul 28.

(4) Statele membre pot refuza prezența persoanei respective pe teritoriul lor pe parcursul exercitării căilor de atac, dar nu o pot împiedica să își formuleze personal apărările, cu excepția cazurilor când prezența sa ar putea cauza perturbări grave ale ordinii și siguranței publice sau când calea de atac privește refuzul accesului pe teritoriul respectiv.”

- 15 Articolul 32 din aceeași directivă, intitulat „Efectele în timp ale interdicției de intrare pe teritoriu”, prevede:

„(1) Persoanele care fac obiectul unei decizii de interzicere a intrării pe teritoriu pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică pot prezenta o cerere pentru ridicarea interdicției după o perioadă de timp rezonabilă, în funcție de împrejurări și, în orice caz, după trei ani de la executarea hotărârii definitive de interzicere a intrării care a fost pronunțată în mod valabil în conformitate cu dreptul comunitar, prezentând probe ce atestă că s-a produs o schimbare efectivă a împrejurărilor care au justificat decizia de interzicere a intrării pronunțată împotriva lor.

Statul membru în cauză ia o decizie privind această cerere în termen de șase luni de la prezentarea acesteia.

(2) Persoanele menționate la alineatul (1) nu au dreptul de intrare pe teritoriul statului membru respectiv în perioada în care cererea lor este analizată.”

Codul frontierei Schengen

- 16 Considerentele (2) și (6) ale Codului frontierei Schengen enunță:

„(2) Adoptarea de măsuri în temeiul articolului 77 alineatul (2) litera (e) [TFUE], în vederea asigurării absenței oricărui control asupra persoanelor la trecerea frontierei interne, este un element constitutiv al obiectivului Uniunii [Europene] de creare a unui spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a persoanelor este asigurată, astfel cum se prevede la articolul 26 alineatul (2) [TFUE].

[...]

(6) Controlul la frontiere există nu numai în interesul statului membru la ale cărui frontiere externe se aplică, ci și în interesul tuturor statelor membre care au eliminat controlul la frontierele lor interne. Controlul la frontiere ar trebui să contribuie la combaterea imigrației ilegale și a traficului de ființe umane, precum și la prevenirea oricărei amenințări la adresa securității interne, a ordinii publice, a sănătății publice și a relațiilor internaționale ale statelor membre.”

- 17 Articolul 1 din acest cod, intitulat „Obiect și principii”, prevede:

„Prezentul regulament prevede absența controlului asupra persoanelor la trecerea frontierei interne dintre statele membre ale Uniunii.

Prezentul regulament stabilește normele aplicabile controlului asupra persoanelor la trecerea frontierei externe ale statelor membre ale Uniunii.”

18 Articolul 2 punctele 1, 8, 10-12 și 21 din codul menționat definește următoarele noțiuni:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

1. «frontiere interne» înseamnă:

- (a) frontierele terestre comune, inclusiv frontierele fluviale și pe lacuri ale statelor membre;
- (b) aeroporturile statelor membre destinate zborurilor interne;
- (c) porturile maritime, fluviale și cele aflate pe lacuri ale statelor membre pentru legăturile interne regulate cu feribotul;

[...]

8. «punct de trecere a frontierei» înseamnă orice punct de trecere autorizat de autoritățile competente pentru trecerea frontierelor externe;

[...]

10. «control la frontieră» înseamnă activitățile efectuate la frontieră, în conformitate cu prezentul regulament și în sensul acestuia, ca răspuns exclusiv la intenția de a trece o frontieră sau la trecerea unei frontiere, indiferent de orice alte considerente, constând în verificări la frontieră și în supravegherea frontierelor;

11. «verificări la frontieră» înseamnă verificările efectuate la punctele de trecere a frontierei pentru a se asigura că persoanele, inclusiv mijloacele de transport ale acestora și obiectele aflate în posesia lor, pot fi autorizate să intre pe teritoriul statelor membre sau să îl părăsească;

12. «supravegherea frontierelor» înseamnă supravegherea frontierelor dintre punctele de trecere a frontierei și supravegherea punctelor de trecere a frontierei în afara orarului de funcționare stabilit, în vederea împiedicării persoanelor să se sustragă de la verificările la frontieră;

[...]

21. «amenințare pentru sănătatea publică» înseamnă orice boală cu potențial epidemic, astfel cum este definită de Regulamentul sanitar internațional al [OMS], și alte boli infecțioase sau parazitare contagioase, cu condiția să facă obiectul dispozițiilor de protecție cu privire la resortisanții statelor membre.”

19 Potrivit articolului 3 din același cod, intitulat „Domeniul de aplicare”:

„Prezentul regulament se aplică oricărei persoane care trece frontiera internă sau externă a unui stat membru, fără a aduce atingere:

- (a) drepturilor persoanelor care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii;
- (b) drepturilor refugiaților și ale persoanelor care solicită o protecție internațională, în special în ceea ce privește principiul nereturnării.”

20 Articolul 6 alineatul (1) litera (e) din Codul frontierelor Schengen prevede printre altele că resortisanții țărilor terțe care doresc să intre pe teritoriul unui stat membru prin trecerea unei frontiere externe nu trebuie să fie considerați o amenințare pentru sănătatea publică.

21 În cadrul controalelor la frontierele externe, articolul 8 alineatele (2) și (3) din acest cod impune în esență să se verifice faptul că persoanele care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii, precum și resortisanții țărilor terțe nu sunt considerați a fi printre altele o amenințare pentru ordinea publică, securitatea internă sau sănătatea publică.

22 Potrivit articolului 22 din codul menționat, intitulat „Trecerea frontierelor interne”:

„Frontierele interne pot fi trecute prin orice punct fără a fi realizată o verificare la frontiere asupra persoanelor, indiferent de cetățenie.”

23 Articolul 23 din același cod, intitulat „Verificări în interiorul teritoriului”, prevede:

„Absența controlului la frontierele interne nu aduce atingere:

(a) exercitării competențelor polițienești de către autoritățile competente ale statelor membre în temeiul dreptului intern, în măsura în care exercitarea respectivelor competențe nu are un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere; acest lucru se aplică, de asemenea, și în zonele de frontieră. În sensul primei teze, exercitarea competențelor polițienești nu poate fi considerată, în special, echivalentă cu exercitarea verificărilor la frontiere în cazul în care măsurile poliției:

(i) nu au ca obiectiv controlul la frontiere;

(ii) se bazează pe informații generale și pe experiența serviciilor de poliție privind eventualele amenințări la adresa securității publice și vizează, în special, combaterea criminalității transfrontaliere;

(iii) sunt concepute și executate într-o manieră net diferită de verificările sistematice asupra persoanelor efectuate la frontierele externe;

(iv) sunt realizate pe baza verificărilor inopinate;

[...]”

24 Articolul 25 din Codul frontierelor Schengen, intitulat „Cadru general pentru reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne”, are următorul cuprins:

„(1) Atunci când în spațiul fără controale la frontierele interne există o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne într-un stat membru, statul membru respectiv poate reintroduce în mod excepțional controlul la toate frontierele interne sau în anumite părți ale frontierelor sale interne, pentru o perioadă limitată de maximum 30 de zile sau pe durata previzibilă a amenințării grave, dacă aceasta depășește 30 de zile. Domeniul de aplicare și durata reintroducerii temporare a controlului la frontierele interne nu depășesc ceea ce este strict necesar pentru a răspunde amenințării grave.

(2) Controlul la frontierele interne se reintroduce numai ca măsură de ultimă instanță și în conformitate cu articolele 27, 28 și 29. Criteriile enumerate la articolul 26 și, respectiv, articolul 30 se iau în considerare în fiecare caz în care se are în vedere adoptarea unei decizii de reintroducere a controlului la frontierele interne în temeiul articolelor 27, 28 și 29.

(3) În cazul în care amenințarea gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne în statul membru respectiv persistă după expirarea perioadei prevăzute la alineatul (1) din prezentul articol, statul membru respectiv poate prelungi controlul la frontierele sale interne, ținând seama de criteriile enumerate la articolul 26 și în conformitate cu articolul 27, din același motive ca cele menționate la alineatul (1) din prezentul articol și, luând în considerare orice elemente noi, pentru perioade de maximum 30 de zile, care pot fi reînnoite.

(4) Perioada totală pe durata căreia controlul la frontierele interne este reintrodus, inclusiv a prelungirilor prevăzute la alineatul (3) din prezentul articol, nu depășește șase luni. În cazul unor circumstanțe excepționale, astfel cum sunt menționate la articolul 29, această perioadă totală poate fi prelungită până la maximum doi ani în conformitate cu alineatul (1) din articolul respectiv.”

- 25 Articolele 26-28 din acest cod, intitulate „Criterii pentru reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne”, „Procedura pentru reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne în temeiul articolului 25” și, respectiv, „Procedura specifică pentru cazurile care necesită o acțiune imediată”, prevăd condițiile materiale și procedurale pe care statele membre trebuie să le respecte pentru a putea reintroduce temporar controlul la frontierele interne în temeiul articolului 25 din codul menționat.

Recomandarea (UE) 2020/912

- 26 Recomandarea (UE) 2020/912 a Consiliului din 30 iunie 2020 privind restricția temporară asupra călătoriilor neesențiale către [Uniunea Europeană] și posibila eliminare a acestei restricții (JO 2020, L 208I, p. 1) include o anexă II, care cuprinde următoarele:

„Categoriile specifice de călători care au o funcție esențială sau îndeplinesc o necesitate esențială

- (i) personalul medical, cercetătorii din domeniul sănătății și personalul care se ocupă de îngrijirea persoanelor în vârstă;
- (ii) lucrătorii transfrontalieri;
- (iii) lucrătorii sezonieri din agricultură;
- (iv) personalul din sectorul transporturilor;
- (v) diplomații, personalul organizațiilor internaționale și persoanele care sunt invitate de organizațiile internaționale și a căror prezență fizică este necesară pentru buna funcționare a acestor instituții, personalul militar, lucrătorii din domeniul umanitar și personalul de protecție civilă în exercitarea atribuțiilor lor;
- (vi) pasagerii în tranzit;
- (vii) călătorii care se deplasează din motive familiale imperative;
- (viii) personalul navigant maritim;

- (ix) persoanele care au nevoie de protecție internațională sau care se încadrează la alte motive umanitare;
- (x) resortisanții țărilor terțe care călătoresc în scopul efectuării de studii;
- (xi) lucrătorii din țări terțe cu înaltă calificare a căror angajare este necesară din perspectivă economică și a căror activitate nu poate fi amânată sau efectuată din străinătate.”

Dreptul belgian

27 Articolul 18 din ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Ordinul ministerial privind măsurile urgente de limitare a răspândirii coronavirusului COVID-19) din 30 iunie 2020 (*Belgisch Staatsblad*, 30 iunie 2020, p. 48715), astfel cum a fost modificat prin articolul 3 din ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Ordinul ministerial de modificare a Ordinului ministerial din 30 iunie 2020 privind măsurile urgente de limitare a răspândirii coronavirusului COVID-19) din 10 iulie 2020 (*Belgisch Staatsblad*, 10 iulie 2020, p. 51609) (denumit în continuare „ordinul ministerial modificat”), prevedea:

„§1. Călătoriile neesențiale dinspre și către Belgia sunt interzise.

§2. Prin derogare de la dispozițiile primului alineat și fără a aduce atingere articolului 20, este permis:

1° să se călătorească dinspre Belgia în toate țările din Uniunea Europeană, spațiul Schengen și Regatul Unit, precum și să se călătorească în Belgia din aceste țări, cu excepția teritoriilor desemnate ca fiind zone roșii, a căror listă este publicată pe site-ul Serviciului Public Federal pentru Afaceri Externe;

[...]”

28 Articolul 22 din ordinul ministerial modificat prevedea:

„Sunt sancționate cu pedepsele prevăzute la articolul 187 din Legea din 15 mai 2007 privind securitatea civilă încălcările dispozițiilor următoarelor articole:

[...]

– articolele 11, 16, 18, 19 și 21bis.”

29 Articolul 187 din Legea din 15 mai 2007 privind securitatea civilă (*Belgisch Staatsblad*, 31 iulie 2007) prevede:

„Refuzul sau neglijența în ceea ce privește respectarea unor asemenea măsuri dispuse în temeiul articolului 181 alineatul 1 și al articolului 182 se pedepsește, pe timp de pace, cu închisoare de la opt zile la trei luni și cu o amendă cuprinsă între 26 și 500 de euro sau doar cu una dintre sancțiunile menționate.

Ministrul sau, după caz, primarul sau comandantul poliției responsabil pentru zonă poate, în plus, să dispună din oficiu punerea în aplicare a măsurilor menționate, pe cheltuiala făptuitorilor.”

- 30 Pe de altă parte, din dosarul aflat la dispoziția Curții reiese că erau definite ca fiind călătorii neesențiale menționate la articolul 18 din ordinul ministerial modificat acelea care nu erau călătorii esențiale, care erau identificate în cadrul unor întrebări frecvente disponibile pe site-ul internet infocoronavirus.be și corespundeau listei cu călătoriile esențiale cuprinse în Recomandarea 2020/912.
- 31 Din acest dosar reiese de asemenea că orice călător care provine dintr-o zonă roșie precum cea menționată la articolul 18 din ordinul ministerial modificat trebuia să se supună unor teste și să respecte carantina. Această obligație era prevăzută de dispozițiile adoptate de Regiunea Flamandă, de Regiunea Valonă, de Regiunea Bruxelles-Capitală și de Comunitatea Germanofonă.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 32 La 11 martie 2020, OMS a calificat epidemia de coronavirus COVID-19 drept pandemie înainte de a ridica nivelul amenințării legate de această pandemie la nivelul său maxim, la 16 martie 2020.
- 33 În acest context, Regatul Belgiei a adoptat, la 10 iulie 2020, articolul 18 din ordinul ministerial modificat pentru a interzice călătoriile neesențiale cu punct de plecare sau de sosire Belgia, pe de o parte, și țările din Uniune și din zona Schengen, precum și Regatul Unit, pe de altă parte, în măsura în care aceste țări erau desemnate ca „zone roșii” în raport cu situația lor epidemiologică sau cu nivelul măsurilor sanitare de restricționare adoptate de autoritățile lor. În plus, orice călător care provenea dintr-o astfel de țară clasificată ca zonă roșie trebuia, în Belgia, să se supună unor teste de depistare și să respecte carantina. Lista țărilor desemnate ca zone roșii a putut fi consultată pentru prima dată la 12 iulie 2020 pe site-ul internet al Serviciului Public Federal pentru Afaceri Externe. Suedia s-a numărat printre țările clasificate ca zone roșii.
- 34 Potrivit propriilor declarații, Nordic Info, o agenție de turism specializată în călătoriile către și dinspre Scandinavia, pentru a se conforma reglementării belgiene, a anulat toate călătoriile prevăzute dinspre Belgia către Suedia în timpul sezonului estival. În plus, aceasta afirmă că a luat măsuri pentru a informa și a ajuta călătorii aflați în Suedia să se întoarcă în Belgia.
- 35 La 15 iulie 2020, lista menționată la punctul 33 din prezenta hotărâre a fost actualizată, iar Suedia a fost clasificată ca zonă portocalie, ceea ce însemna că călătoriile către și dinspre această țară nu mai erau interzise, ci doar nerecomandate și că se aplicau alte norme la intrarea pe teritoriul belgian a călătorilor care proveneau din țara menționată.
- 36 Considerând că statul belgian săvârșise greșeli la elaborarea ordinului ministerial modificat, Nordic Info a introdus o acțiune la Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Tribunalul de Primă Instanță Neerlandofon din Bruxelles, Belgia), instanța de trimitere, pentru a solicita repararea prejudiciului pe care afirmă că l-a suferit ca urmare a introducerii și ulterior a modificării codurilor de culori prevăzute de acest ordin ministerial. În ceea ce privește statul belgian, acesta a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.
- 37 În special, Nordic Info arată printre altele că statul belgian a încălcat, pe de o parte, Directiva 2004/38, precum și dispozițiile naționale care asigură transpunerea articolelor 27-31 din această directivă și, pe de altă parte, Codul frontierei Schengen.

- 38 În ceea ce privește motivul întemeiat pe încălcarea Directivei 2004/38, instanța de trimitere arată că, deși, în descrierea prejudiciului suferit și în argumentația sa, Nordic Info vizează în general interdicția de ieșire de pe teritoriul belgian impusă resortisanților belgieni și cetățenilor Uniunii care nu sunt belgieni și au reședința în Belgia, precum și membrilor de familie ai acestor persoane și interdicția de intrare pe acest teritoriu impusă tuturor cetățenilor Uniunii, belgieni sau nu, precum și membrilor familiilor lor, această societate contestă totuși numai legalitatea, pe de o parte, a interdicției de ieșire menționate anterior și, pe de altă parte, a restricțiilor privind dreptul de intrare pe teritoriul respectiv impuse cetățenilor Uniunii care nu sunt belgieni și membrilor familiilor lor, astfel cum s-au materializat prin obligația acestora de a se supune, la intrarea lor pe același teritoriu, unor teste de depistare și de a respecta carantina.
- 39 În acest context, ar trebui să se clarifice dacă articolul 27 alineatul (1) și articolul 29 alineatul (1) din această directivă trebuie să facă obiectul unei interpretări coroborate care nu ar permite să se justifice pentru motive de sănătate publică decât restricții privind dreptul de intrare sau dacă, dimpotrivă, aceste două dispoziții enunță justificări independente, astfel încât prima dintre dispozițiile menționate ar fi suficientă, în sine, pentru a justifica restricții privind atât dreptul de intrare, cât și dreptul de ieșire pentru asemenea motive.
- 40 Independent de interpretarea reținută în privința articolului 27 alineatul (1) și a articolului 29 alineatul (1) din Directiva 2004/38, instanța de trimitere solicită de asemenea să se stabilească dacă un stat membru poate, în temeiul acestor dispoziții, să adopte, sub forma unui act cu aplicabilitate generală, o măsură nediscriminatorie precum cea introdusă prin articolul 18 din ordinul ministerial modificat. O astfel de posibilitate ar putea fi dedusă din constatarea potrivit căreia motivul referitor la sănătatea publică nu este preluat la articolul 27 alineatul (2) din această directivă, ci este tratat separat la articolul 29 din directiva menționată.
- 41 În cazul unui răspuns negativ la această din urmă întrebare, instanța de trimitere ridică problema dacă o astfel de restricție generală nediscriminatorie ar putea fi întemeiată pe articolele 20 și 21 TFUE și/sau pe un principiu general al dreptului Uniunii, cu respectarea principiului proporționalității, în scopul realizării obiectivului legitim de combatere a unei pandemii.
- 42 În cadrul motivului său întemeiat pe încălcarea Codului frontierei Schengen, Nordic Info arată că, prin faptul că a prevăzut că restricțiile privind dreptul de ieșire și dreptul de intrare puteau fi controlate și executate din oficiu de autoritățile belgiene competente, iar nerespectarea lor sancționată de aceste autorități, ordinul ministerial modificat echivala cu introducerea unui control la frontierele interne cu încălcarea articolului 25 și următoarelor din codul amintit. Astfel, aceste dispoziții nu ar permite reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne decât în cazul unei amenințări grave la adresa ordinii publice și a securității interne, iar nu în cazul unei amenințări grave la adresa sănătății publice.
- 43 În plus, Nordic Info susține că măsurile care decurg din ordinul ministerial modificat nu pot fi considerate ca intrând sub incidența articolului 23 litera (a) din Codul frontierei Schengen, dat fiind că exercitarea competențelor polițienești de către autoritățile competente belgiene ar fi avut, în speță, un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere și că, în orice caz, această competență nu s-ar putea exercita decât în materie de securitate publică, iar nu în materie de sănătate publică.
- 44 Instanța de trimitere ridică totuși problema dacă, având în vedere argumentele invocate de statul belgian în fața sa, o boală contagioasă poate fi asimilată, în perioade de criză, unei amenințări la adresa ordinii publice sau a securității publice/interne în sensul articolelor 23 și 25 din Codul

frontierelor Schengen, astfel încât, într-o asemenea situație, exercitarea competențelor polițienești și reintroducerea controlului la frontierele interne ar fi posibile în temeiul fiecăreia dintre dispozițiile respective.

45 În aceste condiții, *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Tribunalul de Primă Instanță Neerlandofon din Bruxelles) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolele 2, 4, 5, 27 și 29 din [Directiva 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 ordinul ministerial [modificat]) 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 dinspre Belgia către țările din Uniunea Europeană și din spațiul Schengen care sunt clasificate ca zone roșii în conformitate cu un cod de culori elaborat pe baza datelor epidemiologice;
- impune cetățenilor Uniunii care nu sunt resortisanți belgieni 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 dinspre țările din Uniunea Europeană și din spațiul Schengen care sunt colorate în roșu în conformitate cu un cod de culori elaborat pe 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 [modificat]) care impune o interdicție de ieșire pentru călătoriile neesențiale dinspre Belgia către țările din Uniunea Europeană și din spațiul Schengen și o interdicție de intrare în Belgia la întoarcerea din aceste țări, interdicții care pot fi nu doar controlate și sancționate, ci și puse în aplicare din oficiu de ministru, de primar și de comandantul poliției?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

46 Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite la articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util care să îi permită să soluționeze litigiul cu care a fost sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate (Hotărârea din 15 iulie 2021, *Ministrstvo za obrambo*, C-742/19, EU:C:2021:597, punctul 31).

47 În speță, este necesar să se observe, în primul rând, că, ținând seama de faptul că, pe de o parte, Nordic Info își întemeiază, potrivit explicațiilor instanței de trimitere, acțiunea în despăgubire pe prejudiciul pe care pretinde că l-ar fi suferit în legătură cu călătorii organizate între Belgia și Suedia și că, pe de altă parte, prima întrebare nu vizează reglementarea belgiană în discuție în litigiul principal decât în măsura în care privea cetățenii Uniunii și membrii familiilor lor, nu este

necesar, în vederea răspunsului la această întrebare, să se țină seama de faptul că reglementarea menționată viza, pe lângă statele membre ale Uniunii, țările din spațiul Schengen care nu erau membre ale acesteia.

- 48 În al doilea rând, deși instanța de trimitere menționează, în prima întrebare, articolul 2 din Directiva 2004/38, este totuși necesar să se arate că interpretarea acestei dispoziții, care se limitează la a defini noțiuni utilizate în directiva menționată, nu este necesară ca atare pentru a se răspunde la această întrebare.
- 49 În aceste condiții, trebuie să se considere că, prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolele 27 și 29 din Directiva 2004/38 coroborate cu articolele 4 și 5 din aceasta trebuie interpretate în sensul că se opun reglementării cu aplicabilitate generală a unui stat membru care, pentru motive de sănătate publică legate de combaterea pandemiei de COVID-19, interzice, pe de o parte, cetățenilor Uniunii, precum și membrilor familiilor acestora, indiferent de cetățenie, efectuarea unor călătorii neesențiale dinspre acest stat membru și către alte state membre clasificate de acesta ca zone cu risc ridicat pe baza măsurilor sanitare de restricționare sau a situației epidemiologice care exista în acele alte state membre și impune, pe de altă parte, cetățenilor Uniunii care nu sunt resortisanți ai statului membru menționat obligația de a se supune unor teste de depistare și de a respecta carantina atunci când intră pe teritoriul aceluiași stat membru din unul dintre celelalte state membre.
- 50 În această privință, trebuie amintit că, potrivit articolului 27 alineatul (1) din Directiva 2004/38, care face parte din capitolul VI din această directivă, intitulat „Restrângerea dreptului de intrare și dreptului de ședere pentru motive de ordine publică, siguranța publică sau sănătate publică”, și concretizează articolul 1 litera (c) din aceasta, statele membre pot, sub rezerva dispozițiilor acestui capitol, restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii și a membrilor lor de familie, indiferent de cetățenie, pentru motive de ordine publică, siguranța publică sau sănătate publică, cu condiția ca aceste motive să nu fie invocate în scopuri economice.
- 51 Articolul 29 alineatul (1) din directiva menționată, consacrat mai precis măsurilor de restricționare a liberei circulații pentru motive de sănătate publică, precizează că numai anumite boli, și anume bolile cu potențial epidemic, astfel cum sunt acestea definite de documentele relevante ale OMS, precum și alte boli infecțioase sau parazitare contagioase, pot justifica astfel de măsuri, cu condiția ca aceste boli să facă, în țara gazdă, obiectul unor dispoziții de protecție ce se aplică resortisanților din statul membru gazdă, cu alte cuvinte, în conformitate cu articolul 2 punctul 3 din aceeași directivă, statul membru în care se deplasează un cetățean al Uniunii în scopul de a-și exercita dreptul la liberă circulație și ședere.
- 52 În ceea ce privește, în primul rând, bolile care pot justifica, în temeiul articolului 27 alineatul (1) și al articolului 29 alineatul (1) din Directiva 2004/38, măsuri de restricționare a liberei circulații pentru motive de sănătate publică, din modul de redactare a acestor două dispoziții reiese că un stat membru poate, în scopuri fără caracter economic și cu respectarea condițiilor prevăzute în capitolul VI din această directivă, să adopte astfel de măsuri exclusiv ca urmare a anumitor boli care fac obiectul unor dispoziții de protecție ce se aplică propriilor resortisanți, și anume boli cu potențial epidemic astfel cum sunt acestea definite de documentele relevante ale OMS sau alte boli infecțioase ori parazitare contagioase.
- 53 În acest cadru, un stat membru poate *a fortiori* să adopte, în temeiul dispozițiilor menționate, măsuri de restricționare a liberei circulații pentru a răspunde unei amenințări legate de o boală infecțioasă contagioasă care prezintă un caracter pandemic recunoscut de OMS.

- 54 În cauza principală, din dosarul aflat la dispoziția Curții reiese că măsurile cuprinse la articolul 18 din ordinul ministerial modificat, precum și cele menționate la punctul 31 din prezenta hotărâre nu au fost adoptate în scopuri economice, ci pentru a evita răspândirea, pe teritoriul statului membru în cauză, a bolii infecțioase contagioase COVID-19, care fusese calificată drept pandemie de OMS la 11 martie 2020 și care încă era calificată ca atare în perioada în discuție în litigiul principal. Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, rezultă de asemenea că aceste măsuri s-au înscris într-un ansamblu de măsuri care urmăreau, la data faptelor din litigiul principal, să protejeze populația acestui stat membru împotriva răspândirii bolii respective pe teritoriul național. O asemenea boală pare astfel, sub această rezervă, să îndeplinească condițiile prevăzute la articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2004/38 pentru a justifica măsuri de restricționare a liberei circulații pentru motive de sănătate publică.
- 55 În ceea ce privește, în al doilea rând, drepturile care pot fi afectate de măsuri de restricționare a liberei circulații ce intră sub incidența articolelor 27-32 din Directiva 2004/38, reiese, pe de o parte, dintr-o interpretare coroborată a articolului 1 litera (a) și a articolelor 4 și 5 din Directiva 2004/38, precum și a articolelor 20 și 21 TFUE, pe care această directivă le pune în aplicare, că „libertatea de circulație” include dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru („dreptul de ieșire”), precum și dreptul de a fi admis pe teritoriul unui stat membru („dreptul de intrare”).
- 56 În această privință, trebuie precizat, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 61 din concluzii, că, în temeiul modului lor de redactare clar care menționează în mod expres „libertatea de circulație”, articolul 27 alineatul (1) și articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2004/38 acoperă cele două componente ale acestei libertăți, și anume dreptul de intrare și dreptul de ieșire, în sensul articolelor 4 și 5 din această directivă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 octombrie 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, punctele 30-36, precum și jurisprudența citată). În consecință, nici faptul că aceste articole 27 și 29 fac parte din capitolul VI din directiva menționată, intitulat „Restrângerea dreptului de intrare și dreptului de ședere pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică”, nici faptul că articolul 29 alineatele (2) și (3) din aceeași directivă este consacrat în mod specific restricțiilor privind dreptul de intrare nu pot conduce la restrângerea domeniului de aplicare al articolului 27 alineatul (1) și al articolului 29 alineatul (1) din Directiva 2004/38 exclusiv la componenta liberei circulații referitoare la dreptul de intrare.
- 57 Acest lucru trebuie să fie cu atât mai puțin valabil cu cât restricțiile privind dreptul de intrare și dreptul de ședere pentru motive de sănătate publică s-ar putea dovedi ineficiente în cazul în care restricții corespunzătoare nu ar putea fi impuse dreptului de ieșire. Într-un asemenea caz, obiectivul urmărit de articolul 27 alineatul (1) și de articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2004/38, care constă în a permite statelor membre să restrângă, în limitele și în condițiile prevăzute de această directivă, libera circulație pentru a preveni, a limita sau a opri răspândirea sau riscul de răspândire a unei boli care intră sub incidența celei de a doua dintre aceste dispoziții, ar putea fi compromis, în funcție de împrejurări.
- 58 Pe de altă parte, reiese din jurisprudența Curții că trebuie considerate „restricții” privind libera circulație a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea respectivei libertăți (a se vedea prin analogie Hotărârea din 12 iulie 2012, Comisia/Spania, C-269/09, EU:C:2012:439, punctul 54 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Portugalia, C-503/14, EU:C:2016:979, punctul 40).

- 59 În aceste condiții, măsurile de restricționare a liberei circulații pe care un stat membru le poate adopta pentru motive de sănătate publică în temeiul articolului 27 alineatul (1) și al articolului 29 alineatul (1) din Directiva 2004/38 nu includ decât interdicții totale sau parțiale de intrare sau de ieșire de pe teritoriul național, precum o interdicție de ieșire de pe acest teritoriu în vederea efectuării unor călătorii neesențiale. De asemenea, poate fi vorba *a fortiori* despre măsuri care au ca efect să îngreuneze sau să facă mai puțin atractiv dreptul persoanelor în cauză de a intra pe teritoriul respectiv sau de a ieși de pe acest teritoriu, precum o obligație a călătorilor care intră pe teritoriu de a se supune unor teste de depistare și de a respecta carantina.
- 60 În ceea ce privește, în al treilea rând, persoanele în privința cărora pot fi adoptate măsuri de restricționare a liberei circulații în temeiul Directivei 2004/38, trebuie amintit că această directivă reglementează condițiile de ieșire de pe teritoriul unui stat membru nu numai a resortisanților altor state membre, ci și a resortisanților acestui stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 octombrie 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, punctele 30 și 32). În schimb, aceasta reglementează condițiile de intrare pe teritoriul unui stat membru numai a resortisanților altor state membre [a se vedea în special Hotărârea din 6 octombrie 2021, A (Trecerea frontierelor cu o navă de agrement), C-35/20, EU:C:2021:813, punctele 67-69].
- 61 În speță, categoriile de persoane menționate de instanța de trimitere în prima sa întrebare în ceea ce privește interdicția de ieșire de pe teritoriul statului membru în cauză și, respectiv, restricțiile la intrarea pe acest teritoriu intră în domeniul de aplicare personal al Directivei 2004/38.
- 62 În ceea ce privește, în al patrulea rând, forma măsurilor de restricționare a liberei circulații care pot fi adoptate în temeiul Directivei 2004/38 pentru motive de sănătate publică, trebuie să se observe că nici articolul 27 alineatul (1), nici articolul 29 alineatul (1) din această directivă nu se opun ca asemenea măsuri să fie adoptate sub forma unui act cu aplicabilitate generală.
- 63 Astfel, dat fiind că niciuna dintre aceste două dispoziții nu menționează, spre deosebire de articolul 27 alineatul (2) din directiva menționată, că restricțiile privind această libertate trebuie „[să] se întemeie[ze] exclusiv pe conduita persoanei în cauză” și că orice justificare a unor astfel de restricții trebuie să fie „direct legat[ă] de caz”, trebuie să se constate că, în funcție de împrejurări și în special de situația sanitară, pot fi adoptate restricții privind libertatea menționată justificate de motive de sănătate publică sub forma unui act cu aplicabilitate generală care privește fără distincție orice persoană care se încadrează într-o situație vizată de acest act.
- 64 O astfel de interpretare este confirmată de faptul că bolile care intră sub incidența articolului 29 alineatul (1) din Directiva 2004/38, care sunt singurele ce pot justifica măsuri de restricționare a liberei circulații adoptate în temeiul acestei directive, pot afecta, ca urmare a caracteristicilor lor înseși, populații întregi independent de comportamente individuale.
- 65 În ceea ce privește, în al cincilea rând, condițiile și garanțiile de care trebuie să fie însoțite măsurile de restricționare a liberei circulații adoptate în temeiul Directivei 2004/38, trebuie arătat, *primo*, că, potrivit articolului 27 alineatul (1) din această directivă, statul membru care adoptă astfel de măsuri pentru motive de sănătate publică este obligat să respecte dispozițiile capitolului VI din directiva menționată, și anume, printre altele, articolele 30-32 din aceasta.
- 66 Este adevărat că termenii și expresiile utilizate la aceste articole 30-32 evocă măsuri de restricționare adoptate sub forma unei decizii individuale.

- 67 Cu toate acestea, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctele 73 și 115 din concluzii, condițiile și garanțiile prevăzute la articolele 30-32 menționate trebuie să se aplice și în cazul măsurilor de restricționare adoptate sub forma unui act cu aplicabilitate generală.
- 68 În această privință, este necesar să se arate că considerentele (25)-(27) ale Directivei 2004/38, care reflectă articolele 30-32 din aceasta, expun principiile și motivele care stau la baza condițiilor și a garanțiilor vizate de dispozițiile respective. Se arată astfel, în considerentul (25) al directivei menționate, că aceste condiții și garanții urmăresc să asigure, pe de o parte, un înalt nivel de protecție a drepturilor cetățenilor Uniunii și ale membrilor familiilor lor în eventualitatea că acestora li se refuză dreptul de intrare sau ședere în alt stat membru, precum și pentru „a se respecta principiul conform căruia orice acțiune întreprinsă de autorități trebuie să fie motivată corespunzător”. Considerentele (26) și (27) ale directivei menționate precizează, în acest context, că o cale judiciară de atac trebuie să fie disponibilă „[î]n orice caz” și că o reexaminare a măsurilor de interdicere a intrării pe teritoriul unui stat membru în vederea ridicării lor trebuie să fie întotdeauna posibilă, în conformitate cu jurisprudența Curții.
- 69 Aceste considerente confirmă astfel că, atunci când un stat membru adoptă măsuri de restricționare a liberei circulații pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică prin punerea în aplicare a unui act al Uniunii precum Directiva 2004/38, acesta trebuie în special să se conformeze, în primul rând, principiului securității juridice, care impune ca normele de drept să fie clare și precise și ca aplicarea lor să fie previzibilă pentru justițiabili, pentru a permite persoanelor interesate să cunoască cu exactitate întinderea obligațiilor pe care reglementarea în cauză le instituie în sarcina lor și pentru ca acestea să aibă posibilitatea să își cunoască fără ambiguitate drepturile și obligațiile și să ia decizii în consecință (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 martie 2019, Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, punctul 34 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 17 noiembrie 2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, punctul 46 și jurisprudența citată). *Secundo*, acest stat membru trebuie să se conformeze și principiului general de drept al Uniunii referitor la o bună administrare, care prevede printre altele obligația de motivare a actelor și a deciziilor adoptate de autoritățile naționale (Hotărârea din 7 septembrie 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, punctul 120 și jurisprudența citată). *Tertio* și în conformitate cu articolul 51 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale (denumită în continuare „carta”), acesta trebuie să respecte dreptul la o cale de atac jurisdicțională efectivă consacrat la articolul 47 primul paragraf din aceasta, care prevede printre altele dreptul de acces la o instanță competentă să asigure respectarea drepturilor pe care i le garantează dreptul Uniunii și, în acest scop, să examineze toate aspectele de drept și de fapt pertinente pentru soluționarea litigiului [Hotărârea din 6 octombrie 2020, État luxembourgeois (Dreptul la o cale de atac împotriva unei cereri de informații în materie fiscală), C-245/19 și C-246/19, EU:C:2020:795, punctul 66 și jurisprudența citată].
- 70 Toate condițiile și garanțiile prevăzute la articolele 30-32 din Directiva 2004/38 constituie astfel o punere în aplicare a principiului securității juridice, a principiului bune administrări și a dreptului la o cale de atac jurisdicțională efectivă, care se aplică măsurilor de restricționare adoptate atât sub forma unor decizii individuale, cât și sub forma unor acte cu aplicabilitate generală. În acest context și având în vedere că, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 62 din prezenta hotărâre, articolul 27 alineatul (1) și articolul 29 alineatul (1) din această directivă permit statelor membre să adopte măsuri de restricționare a liberei circulații pentru motive de sănătate publică sub forma unui act cu aplicabilitate generală, faptul că articolele 30-32 menționate conțin termeni și expresii care evocă astfel de măsuri prevăzute sub forma unei decizii individuale nu poate nici să

repună în discuție domeniul de aplicare al articolului 27 alineatul (1) și al articolului 29 alineatul (1) din directiva menționată, nici să implice că acestea nu se pot aplica unor măsuri de restricționare adoptate sub forma unui act cu aplicabilitate generală.

- 71 În aceste condiții, trebuie să se considere, *primo*, că, în temeiul articolului 30 alineatele (1) și (2) din Directiva 2004/38, orice act cu aplicabilitate generală care prevede măsuri de restricționare a liberei circulații pentru motive de sănătate publică trebuie adus la cunoștința publicului în cadrul unei publicări oficiale a statului membru care îl adoptă și printr-o mediatizare oficială suficientă, astfel încât conținutul și efectele acestui act să poată fi înțelese, la fel ca motivele precise și complete de sănătate publică invocate în susținerea actului menționat, și să fie precizate căile și termenele de atac pentru a-l contesta.
- 72 În continuare, pentru a respecta garanțiile procedurale menționate la articolul 31 din această directivă, actul cu aplicabilitate generală trebuie să poată fi contestat în cadrul unei căi de atac jurisdicționale și, dacă este cazul, administrative. În această privință, trebuie precizat că, atunci când dreptul național nu permite persoanelor care se încadrează într-o situație definită în mod general de acest act să conteste în mod direct validitatea unui astfel de act în cadrul unei căi de atac autonome, el trebuie cel puțin să prevadă, așa cum pare să fie cazul în speță, posibilitatea de a contesta pe cale incidentă această validitate în cadrul unei acțiuni a cărei soluționare depinde de aceasta.
- 73 Pe de altă parte, din articolul 30 alineatul (3) din directiva menționată rezultă că publicul trebuie să fie informat, fie în actul însuși, fie prin intermediul publicațiilor sau al site-urilor internet oficiale gratuite accesibile cu privire la instanța judecătorească sau autoritatea administrativă la care se poate contesta, dacă este cazul, actul cu aplicabilitate generală, precum și la termenele respective pentru contestare.
- 74 *Secundo*, după cum se arată în considerentul (31) al Directivei 2004/38, statele membre trebuie să pună în aplicare această directivă cu respectarea principiului interzicerii discriminării enunțat de cartă. În cauza principală, nu reiese din dosarul aflat la dispoziția Curții și nu a fost susținut de nicio parte în cursul procedurii în fața sa că măsurile de restricționare în discuție în litigiul principal ar fi fost adoptate sau aplicate cu încălcarea acestui principiu.
- 75 În al șaselea și ultimul rând, articolul 31 alineatele (1) și (3) din Directiva 2004/38 prevede că persoanele în cauză trebuie să aibă acces, în statul membru gazdă, la căile judiciare de atac și, dacă este cazul, la cele administrative pentru a contesta printre altele proporționalitatea unei decizii luate în privința lor pentru motive de sănătate publică.
- 76 Rezultă astfel din aceste dispoziții că orice măsură de restricționare a liberei circulații adoptată pentru motive de sănătate publică în temeiul articolului 27 alineatul (1) și al articolului 29 alineatul (1) din Directiva 2004/38 trebuie să fie proporțională. Această cerință rezultă de asemenea dintr-o jurisprudență constantă a Curții potrivit căreia respectarea principiului proporționalității, care constituie un principiu general al dreptului Uniunii, se impune statelor membre atunci când pun în aplicare un act al Uniunii precum Directiva 2004/38 [a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 martie 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Efect direct), C-205/20, EU:C:2022:168, punctul 31].
- 77 Cerința proporționalității impune în mod concret să se verifice dacă măsuri precum cele în discuție în litigiul principal sunt, *primo*, apte să realizeze obiectivul de interes general urmărit, în speță protecția sănătății publice, *secundo*, limitate la strictul necesar, în sensul că acest obiectiv nu

ar putea fi atins în mod rezonabil la fel de eficient prin alte mijloace care afectează mai puțin drepturile și libertățile garantate persoanelor vizate, și, *tertio*, nu sunt disproportionale în raport cu obiectivul menționat, ceea ce implică printre altele o ponderare a importanței acestuia și a gravității ingerinței în aceste drepturi și libertăți (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 decembrie 2022, *Orde van Vlaamse Balies și alții*, C-694/20, EU:C:2022:963, punctul 42, precum și jurisprudența citată).

- 78 Pentru aprecierea respectării de către un stat membru a principiului proporționalității în domeniul sănătății publice, trebuie să se țină seama de faptul că sănătatea și viața persoanelor ocupă primul loc între bunurile și interesele protejate de Tratatul FUE și că revine statelor membre sarcina de a decide cu privire la nivelul la care înțeleg să asigure protecția sănătății publice, precum și cu privire la modul în care acest nivel trebuie atins. Întrucât nivelul menționat poate varia de la un stat membru la altul, este necesar să se recunoască statelor membre o marjă de apreciere. În consecință, faptul că un stat membru impune reguli mai puțin stricte decât cele impuse de un alt stat membru nu poate să însemne că acestea din urmă sunt disproportionale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2018, *Roche Lietuva*, C-413/17, EU:C:2018:865, punctul 42 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 10 martie 2021, *Ordine Nazionale dei Biologi și alții*, C-96/20, EU:C:2021:191, punctul 36, precum și jurisprudența citată).
- 79 Reiese de asemenea din jurisprudența Curții că, în cazul în care subzistă incertitudini cu privire la existența sau la importanța unor riscuri pentru sănătatea persoanelor, statele membre trebuie să aibă posibilitatea, în temeiul principiului precauției, de a lua măsuri de protecție fără a trebui să aștepte demonstrarea deplină a caracterului real al acestor riscuri. În particular, statele membre trebuie să poată lua orice măsură susceptibilă să reducă cât mai mult posibil un risc pentru sănătate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 martie 2018, *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, punctul 65 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 19 noiembrie 2020, *B S și C A [Comercializarea canabidiolului (CBD)]*, C-663/18, EU:C:2020:938, punctul 90).
- 80 Pe de altă parte, atunci când adoptă măsuri de restricționare pentru motive de sănătate publică, statele membre trebuie să fie în măsură să furnizeze dovezi corespunzătoare, să prezinte faptul că au efectuat o analiză a oportunității, a necesității și a proporționalității măsurilor în cauză și să prezinte orice alt element care să permită susținerea argumentării lor. Cu toate acestea, o astfel de sarcină a probei nu poate merge până la a pretinde ca autoritățile naționale competente să demonstreze, în mod pozitiv, că nicio altă măsură imaginabilă nu permite realizarea în aceleași condiții a obiectivului legitim urmărit (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 decembrie 2015, *Scotch Whisky Association și alții*, C-333/14, EU:C:2015:845, punctele 54 și 55, precum și jurisprudența citată).
- 81 Va reveni instanței de trimitere, care este singura competentă să aprecieze situația de fapt din litigiul principal și să interpreteze legislația națională, sarcina de a verifica dacă măsurile de restricționare vizate în prima întrebare preliminară îndeplineau cerința proporționalității amintită la punctul 77 din prezenta hotărâre. Cu toate acestea, Curtea, care este chemată să ofere un răspuns util acestei instanțe, este competentă să dea indicații întemeiate pe dosarul cauzei principale, precum și pe observațiile scrise care i-au fost prezentate, de natură să permită instanței menționate să se pronunțe (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2022, *Cilevičs și alții*, C-391/20, EU:C:2022:638, punctele 72 și 73, precum și jurisprudența citată).
- 82 În ceea ce privește, *primo*, aptitudinea unor astfel de măsuri de a atinge obiectivul de protecție a sănătății publice în contextul unei boli calificate drept pandemie de OMS, instanța de trimitere va trebui să verifice dacă, având în vedere datele științifice general admise la data faptelor din

litigiul principal, și anume în luna iulie 2020, în legătură cu virusul COVID-19, cu evoluția contaminărilor și cu cazurile de mortalitate cauzate de acest virus și ținând seama de gradul de incertitudine care putea predomina în această privință, adoptarea măsurilor respective, precum și criteriile de punere în aplicare a acestora erau apte, date fiind saturarea sau riscul de saturare a sistemului național de sănătate, precum și perioada estivală caracterizată printr-o intensificare a călătoriilor de agrement și de turism, propice unei creșteri a contaminărilor, să limiteze sau chiar să oprească răspândirea virusului menționat în cadrul populației statului membru în cauză, astfel cum păreau să admită atât comunitatea științifică, cât și instituțiile Uniunii și OMS.

- 83 Această instanță va trebui de asemenea să ia în considerare faptul că măsurile de restricționare în discuție în litigiul principal s-au înscris în cadrul unor măsuri similare adoptate de celelalte state membre, însoțite și coordonate de Uniune în temeiul competențelor de sprijin pe care le deține, în conformitate cu articolul 168 TFUE, în materie de supraveghere, de alertă și de combatere a amenințărilor transfrontaliere grave și a marilor epidemii.
- 84 Pe de altă parte, trebuie amintit că măsurile de restricționare precum cele în discuție în litigiul principal nu pot fi considerate ca fiind de natură să garanteze obiectivul de sănătate publică urmărit decât dacă răspund cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia și dacă sunt puse în aplicare în mod coerent și sistematic (Hotărârea din 7 septembrie 2022, Cilevičs și alții, C-391/20, EU:C:2022:638, punctul 75, precum și jurisprudența citată).
- 85 În această privință, astfel cum a arătat domnul avocatul general la punctele 103-105 din concluzii, trebuie să se observe, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, că, pe de o parte, măsurile de restricționare vizate în prima întrebare preliminară par să fi răspuns preocupării de a atinge acest obiectiv întrucât se înscriau într-o strategie mai largă prin care se urmărea limitarea răspândirii COVID-19 în cadrul populației statului membru în cauză și care cuprinde alte măsuri precum, așa cum reiese din decizia de trimitere și din observațiile scrise ale guvernului belgian, măsuri de izolare a persoanelor contaminate și de urmărire a contactelor acestora, măsuri prin care se urmărește limitarea deplasărilor pe teritoriul acestui stat membru, precum și o închidere a locurilor de spectacol și de agrement, precum și a anumitor magazine.
- 86 Pe de altă parte, măsurile de restricționare citate anterior par să fi fost puse în aplicare în mod coerent și sistematic, în măsura în care nu se contestă că toate călătoriile neesențiale erau în principiu interzise între Belgia și orice alt stat membru clasificat ca zonă de risc potrivit unor criterii aplicabile fără distincție acestor state și în care orice călător care intra pe teritoriul belgian dintr-un astfel de stat membru era obligat să se supună unor teste de depistare și să respecte carantina.
- 87 În ceea ce privește, *secundo*, necesitatea unor măsuri de restricționare precum cele în discuție în litigiul principal în raport cu obiectivul de sănătate publică urmărit, instanța de trimitere va trebui să verifice dacă aceste măsuri au fost limitate la strictul necesar și dacă nu existau mijloace care să afecteze mai puțin libera circulație a persoanelor, dar la fel de eficiente pentru realizarea obiectivului respectiv.
- 88 În această privință, în ceea ce privește problema limitării măsurilor menționate la strictul necesar, trebuie să se observe că măsura interdicției de ieșire de pe teritoriul național nu viza toate deplasările persoanelor în cauză, ci numai călătoriile neesențiale ale acestor persoane, iar aceasta numai către state membre considerate zone cu risc ridicat, lista țărilor respective fiind, astfel cum reiese din decizia de trimitere, actualizată frecvent în raport cu ultimele date disponibile la acel moment. Prin urmare, orice persoană care se afla pe acest teritoriu putea încă să efectueze în mod

liber, pe de o parte, călătorii neesențiale către state membre care nu erau clasificate ca zone cu risc ridicat și, pe de altă parte, călătorii esențiale, în sensul listei reproduse la punctul 26 din prezenta hotărâre, către statele membre clasificate ca zone cu risc ridicat. În ședință, guvernul belgian a arătat că erau considerate călătorii esențiale și alte deplasări, inclusiv transfrontaliere, care nu erau vizate de această listă, precum deplasările destinate efectuării de cumpărături alimentare, aspect a cărui verificare este însă de competența instanței de trimitere.

- 89 În plus, măsurile de depistare și de carantină impuse oricărui călător care intră pe teritoriul național dintr-un stat membru clasificat ca zonă cu risc ridicat par să fi fost limitate la strictul necesar în măsura în care vizau, în mod preventiv și temporar, călători care proveneau din state membre în care fuseseră expuși unui risc crescut de contaminare, astfel încât să se detecteze, la intrarea lor pe teritoriul național, persoanele infectate și să prevină răspândirea virusului de către persoane potențial contagioase.
- 90 În ceea ce privește, pe de altă parte, problema existenței unor măsuri mai puțin constrângătoare, dar la fel de eficiente, trebuie amintită marja de apreciere de care dispun statele membre, în materie de protecție a sănătății publice, având în vedere principiul precauției amintit la punctul 79 din prezenta hotărâre. În aceste condiții, instanța de trimitere va trebui să se limiteze la a verifica dacă este evident că, ținând seama în special de informațiile existente cu privire la virusul COVID-19 la data faptelor din litigiul principal, măsuri precum obligația de distanțare socială și/sau de purtare a măștilor, precum și obligația oricărei persoane de a efectua cu regularitate teste de depistare ar fi fost suficiente pentru a asigura același rezultat ca măsurile de restricționare vizate în prima întrebare preliminară (a se vedea prin analogie Hotărârea din 1 martie 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punctul 70).
- 91 În această privință, instanța de trimitere va trebui să ia în considerare situația epidemiologică existentă în Belgia la data faptelor din litigiul principal, nivelul de suprasolicitare sau de saturare a sistemului de sănătate belgian, riscul reluării necontrolabile sau drastice a contaminărilor în lipsa măsurilor de restricționare vizate în prima întrebare preliminară, faptul că anumite persoane, purtătoare ale bolii, puteau fi asimptomatice, în curs de incubare sau se puteau dovedi negative la testele de depistare, necesitatea de a viza un maxim de persoane pentru a limita răspândirea bolii în rândul populației și de a izola persoanele infectate, precum și efectele combinate, în ceea ce privește protecția populației, ale măsurilor de restricționare în discuție în litigiul principal și ale celor menționate la punctul anterior.
- 92 *Tertio*, în ceea ce privește problema proporționalității, în sens strict, a unor măsuri de restricționare precum cele vizate în prima întrebare preliminară, instanța de trimitere va trebui să verifice dacă acestea nu erau disproporționate în raport cu obiectivul de sănătate publică urmărit, având în vedere impactul pe care aceste măsuri l-a putut avea asupra liberei circulații a cetățenilor Uniunii și a membrilor familiilor acestora, asupra dreptului la respectarea vieții lor private și de familie garantat de articolul 7 din cartă, precum și asupra libertății de a desfășura o activitate comercială, consacrată la articolul 16 din aceasta, a persoanelor juridice precum Nordic Info.
- 93 Într-adevăr, trebuie amintit că un obiectiv de interes general precum obiectivul de protecție a sănătății publice prevăzut la articolul 27 alineatul (1) și la articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2004/38 nu poate fi urmărit de o măsură națională fără a ține seama de faptul că trebuie conciliat cu drepturile fundamentale și principiile vizate de această măsură, așa cum sunt consacrate de tratate și de cartă, iar aceasta prin crearea unui echilibru între, pe de o parte, obiectivul de interes general și, pe de altă parte, drepturile și principiile în cauză, pentru a se asigura că inconvenientele

cauzate de măsura respectivă nu sunt disproporționate în raport cu scopurile vizate. Astfel, posibilitatea de a justifica o restrângere a drepturilor garantate de articolele 7 și 16 din cartă și a principiului liberei circulații consacrat la articolul 3 alineatul (2) TUE, de articolele 20 și 21 TFUE, așa cum sunt puse în aplicare prin Directiva 2004/38, precum și de articolul 45 din cartă trebuie să fie apreciată măsurând gravitatea ingerinței pe care o implică o asemenea restrângere și verificând dacă importanța obiectivului de interes general urmărit prin restrângerea respectivă se raportează la această gravitate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 noiembrie 2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 și C-601/20, EU:C:2022:912, punctul 64 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 26 aprilie 2022, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-401/19, EU:C:2022:297, punctul 66 și jurisprudența citată).

- 94 În cauza principală, în ceea ce privește caracterul proporțional al măsurii interdicției de ieșire de pe teritoriul belgian în vederea efectuării unor călătorii neesențiale, instanța de trimitere va trebui să țină seama de faptul că restricția astfel impusă liberei circulații, precum și dreptului la respectarea vieții private și de familie nu împiedica orice ieșire de pe acest teritoriu, întrucât aceasta era limitată numai la călătoriile neesențiale precum, în speță, călătoriile de agrement sau călătoriile turistice, că nu interzicea, astfel cum reiese din lista călătoriilor esențiale reprodusă la punctul 26 din prezenta hotărâre, călătoriile justificate de motive imperative familiale și că interdicțiile de ieșire erau ridicate de îndată ce statul membru de destinație în cauză nu mai era clasificat ca zonă cu risc ridicat pe baza unei reevaluări regulate a situației sale.
- 95 Pe de altă parte, în ceea ce privește persoane juridice precum Nordic Info, a căror libertate de a desfășura o activitate comercială a fost limitată, în special libertatea de a propune călătorii de agrement și călătorii turistice între Belgia și state membre clasificate ca zone cu risc ridicat, trebuie să se considere, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, că o măsură care interzice orice ieșire de pe teritoriul belgian pentru a efectua călătorii neesențiale pare proporțională în raport cu obiectivul de protecție a sănătății publice urmărit, în măsura în care, ținând seama de contextul sanitar grav care decurge din pandemia de COVID-19, nu părea nerezonabil să se interzică temporar călătoriile neesențiale către asemenea state membre până când situația sanitară a acestora s-ar fi îmbunătățit astfel încât să se evite ieșirea de pe teritoriul național și, după caz, întoarcerea persoanelor bolnave pe acest teritoriu și, prin urmare, răspândirea necontrolată a acestei pandemii între diferitele state membre, precum și pe teritoriul menționat.
- 96 În ceea ce privește caracterul proporțional al măsurilor de depistare și de carantină obligatorii pentru călătorii care intră pe teritoriul belgian dintr-un stat membru clasificat ca zonă roșie, trebuie să se observe, pe de o parte, că, dată fiind rapiditatea testelor, măsuri de depistare precum cele în discuție în litigiul principal nu erau susceptibile să afecteze decât în mod limitat dreptul la respectarea vieții private și de familie a acestor călători, precum și dreptul la liberă circulație, în condițiile în care contribuiau la identificarea persoanelor purtătoare ale virusului COVID-19 și, prin urmare, la realizarea obiectivului care consta în limitarea și oprirea răspândirii acestui virus.
- 97 Pe de altă parte, o carantină obligatorie impusă oricărui călător care intra pe teritoriul belgian dintr-un stat membru clasificat ca zonă cu risc ridicat, indiferent dacă acest călător fusese sau nu contaminat de virusul respectiv, restrângea, desigur, în mod drastic dreptul la respectarea vieții private și de familie, precum și libertatea de circulație de care dispune în principiu călătorul respectiv ca urmare a exercitării dreptului său la liberă circulație. Cu toate acestea, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, o astfel de carantină pare de asemenea proporțională în raport cu principiul precauției, în măsura în care, pe de o parte, exista o probabilitate care nu era neglijabilă ca un asemenea călător să fi fost purtător al aceluiași virus și, în special atunci când

acesta era în perioada de incubație sau era asimptomatic, să fi contaminat alte persoane în afara căminului său în lipsa unei astfel de carantine și, pe de altă parte, testele de depistare se puteau dovedi fals negative.

- 98 Având în vedere motivele care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolele 27 și 29 din Directiva 2004/38 coroborate cu articolele 4 și 5 din aceasta trebuie interpretate în sensul că nu se opun reglementării cu aplicabilitate generală a unui stat membru care, pentru motive de sănătate publică legate de combaterea pandemiei de COVID-19, interzice, pe de o parte, cetățenilor Uniunii, precum și membrilor familiilor acestora, indiferent de cetățenie, efectuarea unor călătorii neesențiale dinspre acest stat membru și către alte state membre clasificate de acesta ca zone cu risc ridicat pe baza măsurilor sanitare de restricționare sau a situației epidemiologice care exista în acele alte state membre și impune, pe de altă parte, cetățenilor Uniunii care nu sunt resortisanți ai statului membru menționat obligația de a se supune unor teste de depistare și de a respecta carantina atunci când intră pe teritoriul aceluiași stat membru din unul dintre celelalte state membre, cu condiția ca această reglementare națională să respecte toate condițiile și garanțiile prevăzute la articolele 30-32 din directiva amintită, drepturile și principiile fundamentale consacrate de cartă, în special principiul interzicerii discriminărilor, precum și principiul proporționalității.

Cu privire la a doua întrebare

- 99 Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite la articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util care să îi permită să soluționeze litigiul cu care a fost sesizată. Din această perspectivă, Curtea poate fi pusă în situația de a lua în considerare norme de drept al Uniunii la care instanța națională nu a făcut referire în enunțul întrebării sale. Astfel, împrejurarea că, pe plan formal, o instanță națională a adresat o întrebare preliminară făcând trimitere la anumite dispoziții ale dreptului Uniunii nu împiedică Curtea să furnizeze acestei instanțe toate elementele de interpretare ce pot fi utile pentru soluționarea cauzei cu care este sesizată, indiferent dacă ea s-a referit sau nu la acestea în enunțul întrebărilor sale. În această privință, revine Curții sarcina de a extrage din ansamblul elementelor furnizate de instanța națională și în special din motivarea deciziei de trimitere elementele de drept al Uniunii care necesită o interpretare, având în vedere obiectul litigiului [Hotărârea din 20 aprilie 2023, BVAEB (Ajustarea pensiilor pentru limită de vârstă), C-52/22, EU:C:2023:309, punctul 38 și jurisprudența citată].
- 100 Din explicațiile instanței de trimitere reiese că a doua întrebare este adresată în contextul a două argumente invocate de Nordic Info, potrivit cărora controlul restricțiilor privind dreptul de intrare și de ieșire impuse de reglementarea belgiană persoanelor care efectuează călătorii neesențiale dinspre sau către alte state din spațiul Schengen clasificate ca zone cu risc ridicat, pe de o parte, echivala cu o verificare la frontiere și a fost efectuat pentru motive de sănătate publică cu încălcarea articolului 23 din Codul frontierei Schengen și, pe de altă parte, echivala cu reintroducerea unui control la frontierele interne în spațiul Schengen, cu încălcarea articolului 25 din codul menționat.
- 101 În aceste condiții, trebuie să se considere că, prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 22, 23 și 25 din Codul frontierei Schengen trebuie interpretate în sensul că se opun reglementării unui stat membru care, pentru motive de sănătate publică legate de combaterea pandemiei de COVID-19, interzice, sub

controlul autorităților competente și sub rezerva aplicării unor sancțiuni, trecerea frontierelor interne ale acestui stat membru pentru a efectua călătorii neesențiale dinspre sau către state din spațiul Schengen clasificate ca zone cu risc ridicat.

- 102 În această privință, trebuie amintit că articolul 67 alineatul (2) TFUE, care face parte din titlul V din Tratatul FUE, referitor la spațiul de libertate, securitate și justiție, prevede că Uniunea asigură absența controalelor asupra persoanelor la frontierele interne. Articolul 77 alineatul (1) litera (a) TFUE prevede că Uniunea dezvoltă o politică care urmărește să asigure absența oricărui control asupra persoanelor la trecerea acestor frontiere, indiferent de cetățenie. Eliminarea controlului la frontierele interne este, astfel cum reiese din considerentul (2) al Codului frontierelor Schengen, un element constitutiv al obiectivului Uniunii, enunțat la articolul 26 TFUE, de creare a unui spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a persoanelor este asigurată prin acte ale Uniunii adoptate în temeiul articolului 77 alineatul (2) litera (e) TFUE, precum Codul frontierelor Schengen (a se vedea prin analogie Hotărârea din 19 iulie 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punctele 48 și 49, precum și Hotărârea din 21 iunie 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, punctele 30 și 31).
- 103 În acest context, articolul 22 din Codul frontierelor Schengen amintește principiul potrivit căruia frontierele interne, în sensul definit la articolul 2 punctul 1 din acest cod, pot fi trecute prin orice punct fără a fi realizată o verificare la frontieră asupra persoanelor, indiferent de cetățenie.
- 104 Intitulat „Verificări în interiorul teritoriului”, articolul 23 litera (a) din Codul frontierelor Schengen prevede, la rândul său, că absența controlului la frontierele interne nu aduce atingere exercitării competențelor polițienești de către autoritățile competente ale statelor membre în temeiul dreptului intern, în măsura în care exercitarea respectivelor competențe nu are un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră, și că acest lucru se aplică de asemenea în zonele de frontieră. Astfel, deși această dispoziție coroborată cu articolul 2 punctul 11 și cu articolul 22 din codul menționat interzice autorităților competente ale statelor membre să își exercite competențele polițienești pentru a efectua controale la punctele de trecere a frontierei, în sensul articolului 2 punctul 8 din codul menționat, pentru a verifica dacă persoanele, inclusiv mijloacele de transport ale acestora și obiectele aflate în posesia lor, sunt autorizate să intre pe teritoriul național sau să îl părăsească, ea menține însă dreptul statelor membre de a efectua, în interiorul teritoriului național, inclusiv în zonele de frontieră, controale justificate de exercitarea unor competențe polițienești, cu condiția ca această exercitare să nu aibă un efect echivalent cu cel al unei astfel de verificări.
- 105 Pe de altă parte, este necesar să se arate că articolul 25 din Codul frontierelor Schengen prevede posibilitatea de a reintroduce un control la frontierele interne ale Uniunii ca excepție de la principiul prevăzut la articolul 22 din codul menționat, după cum este amintit la punctul 103 din prezenta hotărâre. În temeiul acestui articol 25, statele membre pot astfel să reintroducă temporar controale, pentru anumite perioade maxime, la toate frontierele interne sau în anumite părți ale frontierelor sale interne, așa cum sunt definite la articolul 2 punctul 1 din codul menționat, atunci când există o amenințare gravă la adresa ordinii lor publice sau a securității lor interne, această reintroducere neputând avea loc decât ca măsură de ultimă instanță. În toate cazurile, durata unei asemenea reintroduceri temporare nu trebuie să depășească ceea ce este strict necesar pentru a răspunde amenințării menționate și trebuie să fie proporțională în raport cu aceasta, precizându-se că tipul de evaluare care trebuie efectuată în acest scop, precum și procedura care trebuie urmată sunt printre altele încadrate în mod detaliat la articolele 26-28 din

aceiași cod [a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 aprilie 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Durata maximă a controlului la frontierele interne), C-368/20 și C-369/20, EU:C:2022:298, punctele 54, 63, 67 și 68].

- 106 În speță, din dosarul aflat la dispoziția Curții, precum și din declarațiile făcute de guvernul belgian deopotrivă în observațiile sale scrise și în cursul ședinței reiese că, la data faptelor din litigiul principal, autoritățile naționale au efectuat controale pentru a verifica respectarea interdicției de trecere a frontierelor interne, prevăzută la articolul 18 din ordinul ministerial modificat.
- 107 Pe de altă parte, guvernul belgian a precizat, ca răspuns la o întrebare adresată de Curte, că controalele privind interdicțiile de intrare și de ieșire de pe teritoriul belgian erau efectuate, la data faptelor din litigiul principal, după cum urmează: în aeroporturi și gări, călătorii care efectuau zboruri și, respectiv, rute ce leagă Belgia de state din spațiul Schengen clasificate ca zone cu risc ridicat erau controlați aleatoriu, în timp ce, pe drumuri, echipe mobile efectuau controale la frontieră în timpul programului normal de lucru, transportul de pasageri cu autobuzul făcând obiectul unei atenții speciale.
- 108 La rândul său, Comisia Europeană a indicat, în cadrul procedurii în fața Curții, că a primit, la 4 iunie 2020, o notificare din partea Regatului Belgiei din care reieșea că acest stat membru încetase să efectueze controale la frontierele interne în perioada în discuție în litigiul principal.
- 109 În aceste condiții, instanța de trimitere va trebui să verifice, pe de o parte, dacă, atunci când controalele privind interdicția de trecere a frontierelor menționată la punctul 33 din prezenta hotărâre au fost efectuate în interiorul teritoriului belgian, inclusiv în zone de frontieră, exercitarea competențelor polițienești în temeiul cărora au fost efectuate aceste controale nu a avut un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră, în sensul articolului 23 litera (a) din Codul frontierelor Schengen, și, pe de altă parte, dacă, atunci când controalele menționate au fost efectuate la frontierele interne, Regatul Belgiei a respectat toate condițiile prevăzute la articolele 25-28 din acest cod pentru reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne.
- 110 În această privință, Curtea, pronunțându-se asupra unei trimeri preliminare, poate oferi precizări destinate să orienteze instanța națională în decizia sa (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 mai 2022, Victorinox, C-179/21, EU:C:2022:353, punctul 49 și jurisprudența citată).
- 111 În ceea ce privește, în primul rând, articolul 23 litera (a) din Codul frontierelor Schengen, reiese din jurisprudența Curții că respectarea dreptului Uniunii, în special a articolelor 22 și 23 din acest cod, trebuie asigurată prin instituirea și prin respectarea unui cadru legislativ care să garanteze că exercitarea practică a competențelor polițienești prevăzută la acest articol 23 litera (a) nu poate avea un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră (a se vedea prin analogie Hotărârea din 19 iulie 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punctul 68 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 21 iunie 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, punctul 37).
- 112 Articolul 23 litera (a) a doua teză punctele (i)-(iv) din codul menționat furnizează, dată fiind expresia „în special” care figurează la începutul acestei teze, indicii ce permit îndrumarea statelor membre în punerea în aplicare a competențelor lor polițienești și a cadrului de reglementare menționat la punctul anterior, astfel încât exercitarea acestora să nu aibă un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră.

- 113 *Primo*, în ceea ce privește indiciul care figurează la articolul 23 litera (a) a doua teză punctul (i) din Codul frontierei Schengen, referitor la faptul că măsurile poliției nu trebuie să aibă „ca obiectiv controlul la frontieră”, Curtea a statuat deja că din articolul 2 punctele 10-12 din codul menționat reiese că acest obiectiv vizează, pe de o parte, să garanteze că persoanele pot fi autorizate să intre pe teritoriul statului membru sau să îl părăsească și, pe de altă parte, să împiedice persoanele să se sustragă de la verificări la frontieră. Este vorba despre controale care pot fi efectuate în mod sistematic sau aleatoriu (a se vedea prin analogie Hotărârea din 13 decembrie 2018, *Touring Tours und Travel și Sociedad de transportes*, C-412/17 și C-474/17, EU:C:2018:1005, punctul 55, precum și jurisprudența citată).
- 114 Or, în speță, obiectivele urmărite de controalele efectuate pentru a asigura respectarea articolului 18 din ordinul ministerial modificat par să se distingă sub anumite aspecte esențiale de cele urmărite de verificările la frontieră. Astfel, aceste controale aveau, desigur, ca obiect, după cum s-a arătat la punctul 106 din prezenta hotărâre, să verifice dacă persoanele care aveau intenția de a trece frontierele sau care le-au trecut erau autorizate să părăsească teritoriul belgian sau să intre pe acesta. Cu toate acestea, potrivit chiar modului de redactare a ordinului ministerial modificat, obiectivul principal al controalelor menționate era să se limiteze, în regim de urgență, răspândirea COVID-19 pe acest teritoriu și, ținând seama de obligația prevăzută, pe de altă parte, pentru orice călători care intră pe teritoriul respectiv dintr-un stat din spațiul Schengen clasificat ca zonă roșie de a se supune unor teste de depistare și de a respecta carantina, să se asigure identificarea și monitorizarea acelor călători.
- 115 Ținând seama de acest obiectiv principal, nu se poate considera că controalele efectuate pentru a asigura respectarea articolului 18 din ordinul ministerial modificat au avut un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră, interzis de articolul 23 litera (a) din Codul frontierei Schengen (a se vedea prin analogie Hotărârea din 21 iunie 2017, *A*, C-9/16, EU:C:2017:483, punctele 46 și 51).
- 116 În plus, deși se pare că, în speță, controalele rutiere au fost efectuate în principal în zone de frontieră, acest fapt nu este suficient, în sine, pentru a se constata că exercitarea competențelor polițienești avea un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră. Astfel, prima teză a articolului 23 litera (a) din Codul frontierei Schengen se referă explicit la exercitarea competențelor polițienești de către autoritățile competente ale statelor membre în temeiul legislației interne și în zonele de frontieră (a se vedea prin analogie Hotărârea din 21 iunie 2017, *A*, C-9/16, EU:C:2017:483, punctul 52 și jurisprudența citată).
- 117 *Secundo*, în ceea ce privește indiciul care figurează la articolul 23 litera (a) a doua teză punctul (ii) din Codul frontierei Schengen, referitor la faptul că măsurile poliției trebuie să se bazeze „pe informații generale și pe experiența serviciilor de poliție privind eventualele amenințări la adresa securității publice”, trebuie amintit că, chiar dacă această dispoziție menționează numai „amenințări[le] la adresa securității publice”, nu este mai puțin adevărat că articolul 23 litera (a) din acest cod nu prevede, dată fiind expresia „în special” care figurează la începutul celei de a doua teze a acestei dispoziții, nici o listă exhaustivă a condițiilor pe care trebuie să le îndeplinească măsurile de poliție pentru a nu fi considerate ca având un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră, nici o listă exhaustivă a obiectivelor pe care le pot urmări aceste măsuri de poliție sau chiar obiectul pe care acestea îl pot avea (a se vedea prin analogie Hotărârea din 21 iunie 2017, *A*, C-9/16, EU:C:2017:483, punctul 48). Acest lucru trebuie să fie valabil cu atât mai mult cu cât competențele polițienești sunt definite, potrivit articolului 23 litera (a) din codul menționat, „în temeiul dreptului intern” și, în consecință, pot acoperi alte domenii decât cel al securității publice menționate în a doua teză a punctului (ii) al dispoziției amintite.

- 118 Prin urmare, faptul că amenințările la adresa sănătății publice nu sunt menționate în mod expres la articolul 23 litera (a) a doua teză punctul (ii) din Codul frontierei Schengen nu poate însemna, în sine, că domeniul sănătății publice nu ar putea fi invocat de un stat membru în temeiul articolului 23 litera (a) din acest cod, în condițiile în care problemele de sănătate publică pot intra în sfera competențelor polițienești în temeiul dreptului național, iar măsurile luate în temeiul acestor competențe se pot întemeia pe informații generale și pe experiența serviciilor de poliție referitoare la amenințări eventuale sau dovedite la adresa sănătății publice, precum o pandemie sau un risc de pandemie.
- 119 În ceea ce privește faptul că măsurile poliției trebuie, potrivit articolului 23 litera (a) a doua teză punctul (ii) din Codul frontierei Schengen, să se bazeze pe „informații generale și pe experiența serviciilor de poliție” în domeniul vizat, și anume, în speță, pe o amenințare la adresa sănătății publice, trebuie amintit că această cerință nu este îndeplinită atunci când controalele sunt impuse pe baza unei interdicții cu caracter general, independent de comportamentul persoanelor vizate și de împrejurările care dovedesc existența unui risc pentru acest domeniu (a se vedea prin analogie Hotărârea din 13 decembrie 2018, *Touring Tours und Travel și Sociedad de transportes, C-412/17 și C-474/17*, EU:C:2018:1005, punctul 61, precum și jurisprudența citată).
- 120 Deși din dosarul aflat la dispoziția Curții reiese că, la data faptelor din litigiul principal, controalele în cauză au fost efectuate pe baza unei interdicții care are un astfel de caracter general și independent de comportamentul călătorilor, trebuie totuși să se arate că reglementarea națională în discuție în litigiul principal se înscria în contextul unei amenințări grave la adresa sănătății publice, și anume o pandemie caracterizată printr-un virus susceptibil să provoace moartea în cadrul diferitelor categorii ale populației și să suprasolicite sau chiar să satureze sistemul național de sănătate. De asemenea, trebuie să se țină seama, pe de o parte, de obiectivul principal urmărit atât prin această interdicție, cât și prin măsurile de control care o însoțesc, și anume limitarea sau oprirea răspândirii sau a riscului de răspândire a virusului, astfel încât să se salveze cât mai multe vieți umane posibil, și, pe de altă parte, de dificultatea extremă sau chiar imposibilitatea de a determina în prealabil ce persoane care folosesc diverse mijloace de transport proveneau din state membre clasificate ca zone cu risc ridicat sau se deplasau în asemenea state membre. În aceste condiții, este suficient, în sensul articolului 23 litera (a) a doua teză punctul (ii) din Codul frontierei Schengen, ca controalele să fi fost decise și puse în aplicare în raport cu împrejurări care stabilesc în mod obiectiv un risc grav și serios la adresa sănătății publice și pe baza cunoștințelor generale pe care autoritățile le aveau în ceea ce privește zonele de intrare și de ieșire de pe teritoriul național prin care un număr mare de călători vizați de interdicția menționată puteau tranzita.
- 121 *Tertio*, în ceea ce privește indiciile care figurează la articolul 23 litera (a) a doua teză punctele (iii) și (iv) din Codul frontierei Schengen, referitor la faptul că măsurile poliției trebuie să fie „concepute și executate într-o manieră net diferită de verificările sistematice asupra persoanelor efectuate la frontierele externe [ale Uniunii]” și „realizate pe baza verificărilor inopinate”, reiese din explicațiile guvernului belgian ca răspuns la o întrebare scrisă a Curții că toate controalele în discuție în litigiul principal au fost realizate în mod aleatoriu și, prin urmare, „inopinat”, aspect a cărui verificare revine însă instanței de trimitere. Această instanță va trebui totuși să examineze și dacă controalele respective au fost concepute și executate într-o manieră net diferită de verificările sistematice asupra persoanelor efectuate la frontierele externe ale Uniunii, ceea ce implică examinarea în detaliu a precizărilor și limitărilor prevăzute de reglementarea națională în discuție în litigiul principal în ceea ce privește intensitatea, frecvența și selectivitatea controalelor

respective (a se vedea prin analogie Hotărârea din 13 decembrie 2018, *Touring Tours und Travel și Sociedad de transportes*, C-412/17 și C-474/17, EU:C:2018:1005, punctul 64, precum și jurisprudența citată).

- 122 Deși Curtea nu dispune de informații în această privință, trebuie să se observe cel puțin că, în contextul unei pandemii precum cea descrisă la punctul 120 din prezenta hotărâre și ținând seama de faptul, deja arătat la același punct, că poate fi extrem de dificil sau chiar imposibil să se determine în prealabil care persoane care folosesc diverse mijloace de transport provin din state membre clasificate ca zone cu risc ridicat sau se deplasează în asemenea state membre, o anumită marjă de apreciere, justificată și de principiul precauției, trebuie să fie recunoscută statului membru în cauză în conceperea și în executarea controalelor în ceea ce privește intensitatea, frecvența și selectivitatea acestora. Totuși, această marjă de apreciere nu se poate extinde într-o asemenea măsură încât controalele astfel concepute și executate să nu poată fi „net diferit[e]” de verificările sistematice asupra persoanelor efectuate la frontierele externe ale Uniunii și să aibă un atare caracter sistematic.
- 123 În ceea ce privește, în al doilea rând, chestiunea referitoare la reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne, în sensul articolului 25 și următoarelor din Codul frontierei Schengen, trebuie constatat că, în timp ce modul de redactare a articolului 23 litera (a) din acest cod este, așa cum s-a arătat la punctul 117 din prezenta hotărâre, deschis în măsura în care protejează dreptul statelor membre de a exercita competențe polițienești și în domeniul sănătății publice, articolul 25 alineatul (1) din codul menționat se referă expres la posibilitatea statelor membre de a reintroduce temporar controale la frontiere atunci când există o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne.
- 124 Întrucât excepția la articolul 22 din Codul frontierei Schengen introdusă de această din urmă dispoziție trebuie să fie de strictă interpretare [a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 aprilie 2022, *Landespolizeidirektion Steiermark* (Durata maximă a controlului la frontierele interne), C-368/20 și C-369/20, EU:C:2022:298, punctele 64 și 66, precum și jurisprudența citată], o amenințare la adresa sănătății publice nu poate, ca atare, să justifice reintroducerea controalelor la frontierele interne.
- 125 În aceste condiții, este necesar să se considere, asemenea domnului avocat general la punctul 154 din concluzii, că, dacă o amenințare sanitară constituie o amenințare gravă la adresa ordinii publice și/sau a securității interne, un stat membru poate reintroduce temporar controale la frontierele sale interne pentru a răspunde acestei amenințări grave, sub rezerva respectării celorlalte condiții prevăzute la articolul 25 și următoarele din Codul frontierei Schengen.
- 126 Astfel, din noțiunile de „ordine publică” și de „securitate internă”, așa cum au fost precizate în jurisprudența Curții, reiese că o amenințare sanitară poate, în anumite cazuri, să constituie o amenințare gravă la adresa ordinii publice și/sau a securității interne (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2010, *Josemans*, C-137/09, EU:C:2010:774, punctul 65). Astfel, pe de o parte, noțiunea de „ordine publică” presupune, pe lângă tulburarea ordinii sociale pe care o reprezintă orice încălcare a legii, existența unei amenințări reale, prezente și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății. Pe de altă parte, noțiunea de „securitate internă” corespunde componentei interne a siguranței publice a unui stat membru și acoperă în special atingerea adusă funcționării instituțiilor și a serviciilor publice esențiale, precum și supraviețuirea populației, ca și atingerea adusă intereselor militare sau amenințările directe pentru liniștea și siguranța fizică a populației [a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 februarie 2016, N.,

C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctele 65 și 66, precum și jurisprudența citată, și Hotărârea din 2 mai 2018, K. și H. F. (Drept de ședere și acuzații de crime de război), C-331/16 și C-366/16, EU:C:2018:296, punctul 42, precum și jurisprudența citată].

- 127 Or, o pandemie de o amploare precum cea a COVID-19, caracterizată printr-o boală contagioasă capabilă să provoace moartea în cadrul diferitelor categorii ale populației și să suprasolicite și chiar să satureze sistemele naționale de sănătate, este susceptibilă să afecteze un interes fundamental al societății, și anume cel care constă în asigurarea vieții cetățenilor, menținând în același timp buna funcționare a sistemului de sănătate și furnizarea de îngrijiri adecvate populației, și afectează în plus chiar supraviețuirea unei părți a populației, în special a persoanelor celor mai vulnerabile. În aceste condiții, o asemenea situație poate fi calificată drept amenințare gravă la adresa ordinii publice și/sau a securității interne, în sensul articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierei Schengen.
- 128 În speță, în cazul în care instanța de trimitere ar constata că autoritățile belgiene au efectuat verificări sau controale la frontierele interne în perioada în discuție în litigiul principal, va reveni acestei instanțe sarcina de a verifica, ținând seama de faptul că aceste verificări sau controale urmăreau, astfel cum s-a arătat la punctul 127 din prezenta hotărâre, să răspundă unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne, că celelalte condiții prevăzute la articolele 25-28 din Codul frontierei Schengen și rezumate în esență la punctul 105 din această hotărâre erau îndeplinite.
- 129 Având în vedere motivele care precedă, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că articolele 22, 23 și 25 din Codul frontierei Schengen trebuie interpretate în sensul că nu se opun reglementării unui stat membru care, pentru motive de sănătate publică legate de combaterea pandemiei de COVID-19, interzice, sub controlul autorităților competente și sub rezerva aplicării unor sancțiuni, trecerea frontierei interne ale acestui stat membru pentru a efectua călătorii neesențiale dinspre sau către state din spațiul Schengen clasificate ca zone cu risc ridicat, cu condiția ca aceste măsuri de control să intre în sfera exercitării unor competențe polițienesci care nu trebuie să aibă un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere, în sensul articolului 23 litera (a) din acest cod, sau ca, în cazul în care măsurile menționate ar constitui controale la frontierele interne, statul membru respectiv să fi respectat condițiile prevăzute la articolele 25-28 din codul menționat pentru reintroducerea temporară a unor astfel de controale, precizându-se că amenințarea cauzată de o asemenea pandemie corespunde unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne, în sensul articolului 25 alineatul (1) din același cod.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

- 1) Articolele 27 și 29 din 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 coroborate cu articolele 4 și 5 din aceasta

trebuie interpretate în sensul că

nu se opun reglementării cu aplicabilitate generală a unui stat membru care, pentru motive de sănătate publică legate de combaterea pandemiei de COVID-19, interzice, pe de o parte, cetățenilor Uniunii, precum și membrilor familiilor acestora, indiferent de cetățenie, efectuarea unor călătorii neesențiale dinspre acest stat membru și către alte state membre clasificate de acesta ca zone cu risc ridicat pe baza măsurilor sanitare de restricționare sau a situației epidemiologice care exista în acele alte state membre și impune, pe de altă parte, cetățenilor Uniunii care nu sunt resortisanți ai statului membru menționat obligația de a se supune unor teste de depistare și de a respecta carantina atunci când intră pe teritoriul aceluiași stat membru din unul dintre celelalte state membre, cu condiția ca această reglementare națională să respecte toate condițiile și garanțiile prevăzute la articolele 30-32 din directiva amintită, drepturile și principiile fundamentale consacrate de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special principiul interzicerii discriminărilor, precum și principiul proporționalității.

- 2) Articolele 22, 23 și 25 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), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2017/2225 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 noiembrie 2017,

trebuie interpretate în sensul că

nu se opun reglementării unui stat membru care, pentru motive de sănătate publică legate de combaterea pandemiei de COVID-19, interzice, sub controlul autorităților competente și sub rezerva aplicării unor sancțiuni, trecerea frontierelor interne ale acestui stat membru pentru a efectua călătorii neesențiale dinspre sau către state din spațiul Schengen clasificate ca zone cu risc ridicat, cu condiția ca aceste măsuri de control să intre în sfera exercitării unor competențe polițienești care nu trebuie să aibă un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră, în sensul articolului 23 litera (a) din acest cod, sau ca, în cazul în care măsurile menționate ar constitui controale la frontierele interne, statul membru respectiv să fi respectat condițiile prevăzute la articolele 25-28 din codul menționat pentru reintroducerea temporară a unor astfel de controale, precizându-se că amenințarea cauzată de o asemenea pandemie corespunde unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne, în sensul articolului 25 alineatul (1) din același cod.

Semnături