



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prezentate la 6 octombrie 2021¹

Cauzele conexe C-368/20 și C-369/20

NW

împotriva

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20)

și

NW

împotriva

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20)

[cerere de decizie preliminară formulată de Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunalul Administrativ Regional din Styria, Austria)]

„Trimitere preliminară – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Codul frontierei Schengen – Regulamentul (UE) 2016/399 – Articolul 25 – Reintroducere temporară a controlului la frontierele interne – Reglementare națională care prevede mai multe perioade succesive de controale – Proportionalitate – Articolul 72 TFUE – Libera circulație a persoanelor – Articolul 4 alineatul (2) TUE”

I. Introducere

1. Articolul 3 alineatul (2) TUE prevede că Uniunea „oferă cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor, în corelare cu măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe, dreptul de azil, imigrarea, precum și prevenirea criminalității și combaterea acestui fenomen”. În prezentele cauze, Curtea este chemată în esență să se pronunțe cu privire la echilibrul delicat, care reiese din această dispoziție, între libertatea cetățenilor Uniunii de a circula într-un spațiu fără frontiere interne și menținerea securității acestui spațiu.

2. Prezentele cauze privesc, mai concret, interpretarea, printre altele, a articolului 25 din Codul frontierei Schengen². Această dispoziție constituie o excepție de la principiul general al acestui cod, potrivit căruia frontierele interne pot fi trecute fără a fi realizată o verificare la frontieră

¹ Limba originală: franceza.

² Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierei de către persoane (Codul frontierei Schengen), (JO 2016, L 77, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2016/1624 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 septembrie 2016 (JO 2016, L 251, p. 1) (denumit în continuare „Codul frontierei Schengen”).

asupra persoanelor, indiferent de cetățenie³. În această privință, alineatul (1) al acestui articol permite statelor membre, în circumstanțe excepționale în care se confruntă cu o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne, să reintroducă temporar controlul la frontierele interne, în condițiile prevăzute de acesta. Alineatul (4) prima teză al articolului menționat prevede în această privință o durată maximă de șase luni pentru reintroducerea controlului.

3. În prezentele cauze, Curtea este chemată în esență să răspundă la întrebarea dacă articolul 25 din Codul frontierelor Schengen se opune unei noi aplicări a alineatului (1) al acestuia în cazul în care un stat membru, la expirarea duratei de șase luni prevăzute la alineatul (4) al articolului menționat, încă se confruntă cu o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne.

4. Această problemă a fost ridicată în contextul reintroducerii de către Republica Austria a controlului la frontiera dintre acest stat membru și Republica Slovenia în temeiul articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen. Apreciind în esență că se confrunta cu amenințări grave *persistente*, Republica Austria a reintrodus de mai multe ori la rând controlul în temeiul acestei dispoziții, de fiecare dată pentru o durată de șase luni. Menționăm totuși că întrebarea adresată se înscrie într-un context mai larg. Astfel, mai multe alte state membre au reintrodus timp de mai mulți ani controlul la frontierele lor interne aplicând succesiv aceeași dispoziție din motive similare⁴.

5. La finalul expunerii noastre, vom explica motivul pentru care, în opinia noastră, articolul 25 din Codul frontierelor Schengen nu se opune, în principiu, unei noi aplicări a alineatului (1) al acestuia atunci când un stat membru, la expirarea duratei de șase luni prevăzute la alineatul (4) al articolului menționat, încă se confruntă cu o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne. Totuși, atunci când este vorba, în esență, despre o continuare a amenințării grave anterioare, considerăm că, în vederea unei astfel de noi aplicări, principiul proporționalității implică respectarea unor criterii deosebit de stricte, pe care le vom prezenta.

II. Cadrul juridic

A. Codul frontierelor Schengen

6. Articolul 25 din Codul frontierelor Schengen, intitulat „Cadru general pentru reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne”, prevede:

„(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.

³ Articolul 22 din Codul frontierelor Schengen.

⁴ După înțelegerea noastră, este vorba cel puțin despre Republica Federală Germania, Regatul Danemarcei, Regatul Suediei și Republica Franceză, care sunt de asemenea părți interesate în prezentele cauze (a se vedea în această privință și lista notificărilor disponibilă la adresa https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

(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.”

7. Articolul 26 din acest cod, intitulat „Criterii pentru reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne”, prevede:

„Atunci când un stat membru decide, ca măsură de ultimă instanță, să reintroducă temporar controlul la una sau mai multe frontiere interne sau în anumite părți ale acestora sau decide să prelungească o astfel de reintroducere, în conformitate cu articolul 25 sau cu articolul 28 alineatul (1), statul membru respectiv evaluează probabilitatea ca o astfel de măsură să remedieze în mod corespunzător amenințarea la adresa ordinii publice sau a securității interne și evaluează proporționalitatea măsurii cu amenințarea respectivă. În efectuarea unei astfel de evaluări, statul membru ia în considerare în special următoarele aspecte:

- (a) impactul probabil al oricăror amenințări la adresa ordinii publice sau a securității sale interne, inclusiv în urma unor incidente sau amenințări teroriste, precum și al amenințării reprezentate de criminalitatea organizată;
- (b) impactul probabil al unei astfel de măsuri asupra libertății de circulație în spațiul fără controale la frontierele interne.”

8. Articolul 27 din codul menționat, intitulat „Procedura pentru reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne în temeiul articolului 25”, prevede:

„(1) Atunci când un stat membru intenționează să reintroducă controlul la frontierele interne în temeiul articolului 25, acesta notifică celelalte state membre și Comisia cel târziu cu patru săptămâni înainte de reintroducerea preconizată sau într-un termen mai scurt, dacă circumstanțele care determină necesitatea de a reintroduce controlul la frontierele interne devin cunoscute cu mai puțin de patru săptămâni înainte de reintroducerea preconizată. În acest scop, statul membru furnizează următoarele informații:

- (a) motivele reintroducerii propuse, inclusiv toate datele relevante detaliind evenimentele care constituie o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității sale interne;

- (b) domeniul de aplicare a reintroducerii preconizate, precizând în ce parte (părți) a (ale) frontierelor interne urmează să fie reintrodus controlul;
- (c) denumirea punctelor de trecere autorizate;
- (d) data și durata reintroducerii preconizate;
- (e) după caz, măsurile care trebuie să fie luate de celelalte state membre.

O notificare în temeiul primului paragraf poate fi, de asemenea, înaintată în comun de două sau mai multe state membre.

Dacă este necesar, Comisia poate solicita informații suplimentare statului membru (statelor membre) în cauză.

(2) Informațiile menționate la alineatul (1) se transmit Parlamentului European și Consiliului în același timp cu notificarea lor către celelalte state membre și către Comisie în temeiul alineatului respectiv.

[...]

(4) În urma notificării din partea unui stat membru în temeiul alineatului (1) și în vederea consultării prevăzute la alineatul (5), Comisia sau oricare dintre celelalte state membre poate emite un aviz, fără a aduce atingere articolului 72 din TFUE.

În cazul în care, pe baza informațiilor conținute în notificare sau a oricăror informații suplimentare primite, Comisia are îndoieli în ceea ce privește necesitatea sau proporționalitatea reintroducerii preconizate a controlului la frontierele interne sau în cazul în care consideră că ar fi adecvată o consultare asupra unor aspecte ale notificării, emite un aviz în acest sens.

(5) Informațiile menționate la alineatul (1), precum și orice aviz al Comisiei sau al unui stat membru în temeiul alineatului (4) fac obiectul unor consultări, inclusiv, atunci când este cazul, al unor reuniuni comune, între statul membru care preconizează reintroducerea controlului la frontierele interne, celelalte state membre, în special cele afectate în mod direct de aceste măsuri, și Comisie, în vederea organizării, atunci când este cazul, a unei cooperări reciproce între statele membre și a examinării proporționalității măsurilor în raport cu evenimentele aflate la originea reintroducerii controlului la frontiere, precum și cu amenințările la adresa ordinii publice sau a securității interne.

(6) Consultările menționate la alineatul (5) au loc cu cel puțin zece zile înainte de data preconizată pentru reintroducerea controlului la frontiere.”

B. Dreptul austriac

1. PassG

9. Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) [Legea federală privind eliberarea pașapoartelor către resortisanții austrieci (Legea din 1992 privind pașapoartele, denumită în continuare „PassG”)] prevede la articolul 2 alineatul (1):

„În lipsa unor dispoziții contrare ale unei convenții internaționale sau a unei cutume internaționale contrare, resortisanții austrieci (resortisanții) trebuie să dețină un document de călătorie valabil (pașaport sau echivalent al pașaportului) pentru a intra pe teritoriul Republicii Austria și pentru a ieși de pe acest teritoriu.”

10. Articolul 24 alineatul (1) din această lege prevede:

„Orice persoană care

1. intră ilegal pe teritoriul național sau iese ilegal de pe acesta (articolul 2),

[...]

săvârșește o contravenție pasibilă de amendă de până la 2 180 de euro sau de o pedeapsă privativă de libertate de până la șase săptămâni, cu excepția cazului în care fapta constituie infracțiune. În caz de recidivă, amenda și pedeapsa privativă de libertate sunt aplicate cumulativ dacă există circumstanțe agravante.”

2. GrekoG

11. Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) [Legea federală privind efectuarea controalelor asupra persoanelor cu ocazia trecerii frontierei (Legea privind controlul la frontiere, denumită în continuare „GrekoG”)] prevede la articolul 10, intitulat „Trecerea frontierei”:

„(1) În lipsa unor dispoziții contrare ale unei convenții internaționale sau a unei cutume internaționale contrare, frontiera externă poate fi trecută numai pe la punctele de trecere a frontierei.

(2) Frontiera internă poate fi trecută în orice loc. În cazul în care rezultă că menținerea liniștii, a ordinii și a siguranței publice o impune, ministrul federal al afacerilor interne este totuși abilitat, în limitele convențiilor internaționale, să adopte un ordin care să prevadă că, pentru o anumită perioadă, anumite părți ale frontierei interne nu vor putea fi trecute decât pe la punctele de trecere a frontierei.

[...]”

12. Articolul 11 din această lege, intitulat „Obligația de control la frontiere”, prevede:

„(1) Trecerea frontierei pe la punctele de trecere a frontierei [...] implică obligația persoanei interesate de a se supune controlului (obligația de control la frontiere).

(2) Trecerea frontierei la frontiera internă nu implică, cu excepția cazurilor prevăzute la articolul 10 alineatele (2) și (3), obligația de control la frontieră.

[...]"

13. Articolul 12 din legea menționată, intitulat „Punerea în aplicare a controlului la frontieră”, prevede la alineatul (1):

„Controlul la frontieră revine autorității. Atunci când punerea sa în aplicare implică exercitarea de către autoritatea administrativă a unei competențe directe de dispoziție și de constrângere, aceasta este rezervată organelor forțelor de ordine și Direcției generale de poliție (articolul 12b). [...]"

14. Articolul 12a din aceeași lege, intitulat „Competențele organelor forțelor de ordine”, prevede la alineatul (1):

„Organele forțelor de ordine sunt abilitate să efectueze controlul la frontieră al unei persoane în cazul în care există motive să se creadă că această persoană trebuie să fie supusă obligației de control la frontieră [...]"

3. *Ordinul nr. 114/2019*

15. Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Ordinul ministrului federal al afacerilor interne privind reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne) din 9 mai 2019 (BGBl. II, nr. 114/2019, denumit în continuare „Ordinul 114/2019”) are următorul cuprins:

„În temeiul articolului 10 alineatul (2) din Legea privind controlul la frontieră (GrekoG), se dispune:

Articolul 1. Pentru a menține liniștea, ordinea și siguranța publică, frontierele interne cu Republica Slovenia și cu Ungaria nu pot fi trecute pe cale terestră, între 13 mai 2019, ora 00.00 și 13 noiembrie 2019, ora 24.00, decât la punctele de trecere a frontierei.

Articolul 2. Prezentul ordin va înceta la 13 noiembrie 2019, la miezul nopții.”

III. Litigiile principale și întrebările preliminare

A. *Cauza C-369/20*

16. La 29 august 2019, NW a dorit să intre pe teritoriul austriac pe la punctul de trecere transfrontalier din Spielfeld, venind din Slovenia.

17. Invitat de inspectorul CO să prezinte pașaportul, NW a întrebat dacă era vorba despre un control la frontieră sau despre controlul identității. Întrucât inspectorul CO a răspuns că era vorba despre un control la frontieră, reclamantul s-a identificat cu permisul său de conducere, întrucât considera că controlul la frontieră era, la această dată, contrar dreptului Uniunii. Chiar după ce inspectorul CO a reiterat în mai multe rânduri invitația de a prezenta pașaportul și l-a

informat pe reclamant că încălca PassG, acesta nu a prezentat pașaportul. Prin urmare, inspectorul CO a pus capăt operațiunii administrative și l-a informat pe reclamant că va urma o plângere.

18. Prin decizia administrativă cu caracter penal din 7 noiembrie 2019, NW a fost declarat vinovat de trecerea frontierei austriece la intrarea sa pe teritoriul Republicii Austria fără a deține un document de călătorie valabil. Pentru acest motiv, reclamantul încălcase articolul 2 alineatul 1 din PassG și a fost condamnat la plata unei amenzi în cuantum de 36 de euro în temeiul articolului 24 alineatul (1) din această lege. Faptele reproșate reclamantului fuseseră aduse la cunoștința autorităților printr-o plângere din partea agenților de poliție din cadrul Landespolizeidirektion Steiermark (Direcția Generală de Poliție din Styria, Austria) la 6 septembrie 2019. Prin avizul de contravenție din 9 septembrie 2019, reclamantul fusese ulterior declarat vinovat de o contravenție în temeiul articolului 2 alineatul (1) din legea menționată. În reclamația formulată la 23 septembrie 2019 împotriva avizului de contravenție, reclamantul a susținut că nelegalitatea controlului la frontiere efectuat – întrucât titlul III din Codul frontierei Schengen nu furnizează niciun temei juridic pentru operațiunea administrativă în discuție – precum și operațiunea administrativă și avizul de contravenție aduceau atingere dreptului de liberă circulație pe care i-l recunoșteau dispozițiile articolului 21 alineatul (1) TFUE coroborate cu articolul 22 din Codul frontierei Schengen.

19. Instanța de trimitere arată că Republica Austria a reintrodus controlul la frontieră cu Republica Slovenia începând cu luna septembrie 2015. Între 16 septembrie 2015 și 10 mai 2016, acest control s-a întemeiat, în dreptul Uniunii, mai întâi pe articolul 29 din primul Cod al frontierei Schengen [Regulamentul (CE) nr. 562/2006]⁵, apoi pe articolul 25 alineatul (2) din acesta⁶. În continuare, între 11 mai 2016 și 11 noiembrie 2017, prelungirea controlului la frontiere s-a întemeiat pe trei decizii de punere în aplicare ale Consiliului adoptate în temeiul articolului 29 din Codul frontierei Schengen.

20. Întrucât Comisia Europeană nu a prezentat Consiliului, după 11 noiembrie 2017, o nouă propunere de prelungire a controlului la frontiere în temeiul articolului 29 din Codul frontierei Schengen, o prelungire a controlului la frontiere în Austria după această dată nu mai putea, potrivit instanței de trimitere, să se întemeieze decât pe articolul 25 alineatul (1) din acest cod.

21. La 12 octombrie 2017, Republica Austria a notificat Comisiei o prelungire a punerii în aplicare a controlului la frontiere pentru șase luni, de la 11 noiembrie 2017 până la 11 mai 2018⁷. Controlul la frontiere a fost prelungit în continuare pentru încă șase luni, de la 11 mai 2018 până la

⁵ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierei Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5), astfel cum a fost modificat cel mai recent prin Regulamentul (UE) nr. 1051/2013 din 22 octombrie 2013 (JO 2013, L 295, p. 1). Acest regulament a precedat Codul frontierei Schengen. Subliniem însă că, potrivit informațiilor furnizate de guvernul austriac, precum și de Comisie, nu este vorba despre articolul 29 din Regulamentul nr. 562/2006, ci de articolul 25 din acest regulament ce corespunde articolului 28 din Codul frontierei Schengen.

⁶ Subliniem totuși că, potrivit informațiilor furnizate de guvernul austriac, precum și de Comisie, nu este vorba despre articolul 25 alineatul (2) din Regulamentul nr. 562/2006, ci de articolul 23 din acest regulament ce corespunde articolului 25 din Codul frontierei Schengen.

⁷ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Ordinul ministrului federal al afacerilor interne privind reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne, BGBl. II, 98/2018).

11 noiembrie 2018⁸, apoi de la 12 noiembrie 2018 până la 12 mai 2019⁹ și, în sfârșit, de la 13 mai 2019 până la 13 noiembrie 2019. Această din urmă perioadă de prelungire, în cursul căreia NW a fost supus controlului, se întemeia pe Ordinul nr. 114/2019.

22. Potrivit instanței de trimitere, modul în care a procedat Republica Austria, prin juxtapunerea unor texte normative de drept național, conduce la un cumul de perioade a căror durată depășește durata totală de șase luni prevăzută la articolul 25 alineatul (4) din Codul frontierei Schengen. Instanța de trimitere consideră că această înlănțuire fără întrerupere de ordine ministeriale constituie un cumul de perioade de șase luni. Or, articolul 25 alineatul (4) din acest cod nu ar permite un astfel de cumul și, chiar presupunând că ar fi posibil, acest cumul ar eluda, în speță, termenul de doi ani prevăzut de această dispoziție.

23. În aceste împrejurări, Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunalul Administrativ Regional din Styria, Austria) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Dreptul Uniunii se opune unei legislații naționale în temeiul căreia, printr-o juxtapunere a unor ordine interne, este realizat un cumul al perioadelor de prelungire și, astfel, are loc o reintroducere a controalelor la frontiere în afara limitelor temporale ale termenului de doi ani prevăzut la articolul 25 și la articolul 29 din [Codul frontierei Schengen] și fără o decizie de punere în aplicare corespunzătoare a Consiliului în temeiul articolului 29 din acest [cod]?
- 2) În special în lumina principiului absenței controlului asupra persoanelor la frontierele interne prevăzut la articolul 22 din [codul menționat], dreptul la liberă circulație al cetățenilor Uniunii, consacrat la articolul 21 alineatul (1) TFUE și la articolul 45 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene¹⁰, trebuie interpretat în sensul că acest drept include dreptul de a nu fi supus controlului asupra persoanelor la frontierele interne, sub rezerva condițiilor și a excepțiilor prevăzute de tratate și, în special, de [același cod]?
- 3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare:

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

⁸ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Ordinul ministrului federal al afacerilor interne privind reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne, BGBl. II, 274/2018).

⁹ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Ordinul ministrului federal al afacerilor interne privind reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne, BGBl. II, 114/2019).

¹⁰ Denumită în continuare „cartă”.

B. Cauza C-368/20

24. La 16 noiembrie 2019, NW a fost supus unui control la frontieră în temeiul articolului 12a alineatul (1) din GrekoG, în timp ce, venind din Slovenia, se pregătea să intre cu mașina pe teritoriul austriac pe la punctul de trecere transfrontalier de pe autostrada Spielfeld. Organul de control la frontieră l-a invitat pe NW să se identifice prin intermediul unui pașaport sau al unei cărți de identitate.

25. La 19 decembrie 2019, NW a contestat în justiție legalitatea acestui control.

26. Având în vedere în special considerațiile expuse la punctele 19-22 din prezentele concluzii, Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunalul Administrativ Regional din Styria) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dreptul Uniunii se opune unei legislații naționale în temeiul căreia, printr-o juxtapunere a unor ordine interne, este realizat un cumul al perioadelor de prelungire și, astfel, are loc o reintroducere a controalelor la frontieră în afara limitelor temporale ale termenului de doi ani prevăzut la articolul 25 și la articolul 29 din [Codul frontierelor Schengen] și fără o decizie de punere în aplicare corespunzătoare a Consiliului în temeiul articolului 29 din acest [cod]?”

În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare:

2) În special în lumina principiului absenței controlului asupra persoanelor la frontierele interne prevăzut la articolul 22 din [codul menționat], dreptul la liberă circulație al cetățenilor Uniunii, consacrat la articolul 21 alineatul (1) TFUE și la articolul 45 alineatul (1) din [cartă] trebuie interpretat în sensul că acest drept include dreptul de a nu fi supus controlului asupra persoanelor la frontierele interne, sub rezerva condițiilor și a excepțiilor prevăzute de tratate și, în special, de [același cod]?”

C. Procedura în fața Curții

27. Cererile de decizie preliminară în cauzele C-368/20 și C-369/20, din data de 23 iulie 2020, au fost înregistrate la grefa Curții la 5 august 2020. NW, guvernele austriac, danez, german, francez și suedez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Aceleași părți și persoane interesate, cu excepția guvernului suedez, au participat la ședința de audiere a pledoariilor care a avut loc la 15 iunie 2021.

IV. Analiză

A. Cu privire la interpretarea articolului 25 din Codul frontierelor Schengen (prima întrebare în cauzele C-368/20 și C-369/20)

28. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune ca un stat membru, printr-o juxtapunere de texte normative naționale, să reintroducă controlul la frontieră pentru o perioadă care depășește limita stabilită la articolele 25 și 29 din Codul frontierelor Schengen.

29. Prin această întrebare, instanța de trimitere solicită în mod concret să se stabilească dacă cele două controale în litigiu în cauzele principale, efectuate la frontiera dintre Austria și Slovenia în cursul anului 2019, erau conforme cu dreptul Uniunii, având în vedere termenul maxim prevăzut de Codul frontierelor Schengen pentru reintroducerea unui astfel de control¹¹. În acest scop, ea solicită în esență Curții să clarifice, pe de o parte, limita maximă relevantă pentru reintroducerea unui astfel de control și, pe de altă parte, aspectul dacă dreptul Uniunii se opune reintroducerii unui control care depășește această limită¹². Vom aborda pe rând aceste problematici în cele două secțiuni care urmează.

1. Durata maximă relevantă în speță pentru reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne

30. În esență, Codul frontierelor Schengen conține trei excepții de la regula generală de eliminare a controalelor prevăzută la articolul 22. Pentru fiecare dintre aceste trei excepții, codul menționat prevede o durată maximă diferită.

31. Prima excepție, menționată la articolul 25 alineatul (1) din acest cod, presupune existența unei amenințări grave *previzibile*¹³ la adresa ordinii publice sau a securității interne în unul (sau mai multe) state membre, în timp ce a doua excepție, prevăzută la articolul 28 din același cod, privește situația în care există o amenințare gravă *imprevizibilă*¹⁴ la adresa ordinii publice sau a securității interne în unul (sau mai multe) state membre, care necesită o acțiune imediată. A treia excepție este prevăzută la articolul 29 din Codul frontierelor Schengen și nu se poate aplica decât în cazul unor *circumstanțe excepționale* care periclitează funcționarea generală a spațiului fără controale la frontierele interne ca urmare a unor deficiențe grave, persistente, legate de controlul la frontierele externe. Aplicarea acestei din urmă excepții necesită o procedură însoțită de o recomandare a Consiliului la propunerea Comisiei, care nu este necesară pentru aplicarea celorlalte excepții.

32. Excepția relevantă în speță este prima, întrucât cele două controale în litigiu în discuție în cauza principală au fost efectuate în temeiul articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen¹⁵.

33. În ceea ce privește perioada în care această excepție poate fi pusă în aplicare, articolul 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen stabilește o perioadă de 30 de zile, cu excepția cazului în care durata previzibilă a amenințării grave depășește 30 de zile. Articolul 25

¹¹ Instanța de trimitere menționează, ca temei juridic în dreptul austriac al controlului la frontiere în perioada în discuție, Ordinul nr. 114/2019 (a se vedea punctele 21 și 26 din prezentele concluzii). Potrivit informațiilor furnizate de această instanță, ordinul menționat a fost în vigoare numai până la 13 noiembrie 2019, ceea ce implică faptul că al doilea control în litigiu, efectuat la 16 noiembrie 2019, a avut loc după această dată. În cererile de decizie preliminară nu se indică dacă perioada de aplicare a acestui ordin a fost prelungită, însă, având în vedere întrebările preliminare adresate cu privire la al doilea control, presupunem că aceasta este situația.

¹² A se vedea în această privință explicația dată de instanța de trimitere menționată la punctul 22 din prezentele concluzii.

¹³ Potrivit Comisiei, o amenințare gravă este *previzibilă* atunci când evenimentul care necesită reintroducerea controalelor la frontierele interne este previzibil, cum ar fi evenimente sportive majore, demonstrații politice sau reuniuni politice la nivel înalt (a se vedea Comunicarea acesteia către Parlament, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor, Guvernanța Schengen – a răspunde circumstanțelor excepționale din 16 septembrie 2011 [COM(2011) 561 final]). Or, nu se contestă că articolul 25 din Codul frontierelor Schengen poate fi invocat și pentru a combate alte tipuri de amenințări previzibile, inclusiv anumite mișcări migraționale și amenințări teroriste.

¹⁴ O amenințare gravă este *imprevizibilă* în cazul în care evenimentele care necesită reintroducerea controalelor la frontierele interne sunt, prin natura lor, imprevizibile. Ar putea fi vorba, de exemplu, de atacuri teroriste sau de alte acte criminale de mare amploare, astfel de evenimente necesitând luarea tuturor măsurilor posibile pentru a se asigura arestarea rapidă a autorilor actelor menționate (a se vedea Comunicarea Comisiei către Parlament, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor, Guvernanța Schengen – a răspunde circumstanțelor excepționale din 16 septembrie 2011 [COM(2011) 561 final]).

¹⁵ A se vedea în această privință punctele 20, 21 și 26 din prezentele concluzii.

alineatul (3) din acest cod permite totuși prelungiri cu o durată de maximum 30 de zile. În sfârșit, articolul 25 alineatul (4) din codul menționat prevede o *durată totală maximă* sau, mai exact, două durate totale maxime. Pe de o parte, acesta prevede la prima teză o durată de șase luni. Pe de altă parte, acesta prevede o durată de doi ani în circumstanțele excepționale prevăzute la articolul 29 din același cod.

34. Articolul 25 alineatul (4) din Codul frontierelor Schengen prevede, așadar, două durate totale diferite pentru reintroducerea controlului la frontierele interne. În această privință, apreciem, asemenea instanței de trimitere, că durata maximă de șase luni prevăzută la articolul 25 alineatul (4) prima teză din codul menționat este durata maximă relevantă în speță, iar nu durata de doi ani menționată la a doua teză a acestui articol.

35. Astfel, articolul 25 alineatul (4) a doua teză din Codul frontierelor Schengen face trimitere la a treia excepție, menționată la articolul 29 alineatul (1) din acest cod referitoare la circumstanțele excepționale menționate anterior la punctul 31 din prezentele concluzii. Acest ultim articol impune aplicarea unei proceduri care include adoptarea unei recomandări a Consiliului la propunerea Comisiei. În această privință, considerăm că articolul 25 alineatul (4) a doua teză din codul menționat și trimiterea la articolul 29 alineatul (1) din același cod implică faptul că, în lipsa unei astfel de recomandări adoptate de Consiliu în temeiul articolului 29 din Codul frontierelor Schengen, nu există împrejurări excepționale în sensul acestei dispoziții care ar putea justifica o durată maximă de reintroducere a controlului de până la doi ani printr-un „cumul” al perioadelor de control de șase luni întemeiate pe articolul 25 alineatul (4) din acest cod¹⁶.

36. Întrucât, în speță, controlul care a justificat verificările în litigiu a fost introdus în temeiul articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen, iar nu al unei recomandări a Consiliului, adoptată în temeiul articolului 29 din acest cod, rezultă că durata maximă de șase luni prevăzută la articolului 25 alineatul (4) prima teză din codul menționat este durata relevantă pentru aprecierea legalității controlului care a justificat verificările în litigiu.

37. Având în vedere faptul că, astfel cum am arătat în introducerea prezentelor concluzii, Republica Austria reintrodusese deja de mai multe ori, la momentul verificărilor în litigiu, controlul în temeiul articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen, de fiecare dată

¹⁶ Prin urmare, contrar celor susținute de guvernul german, nu este vorba despre două durate distincte de doi ani prevăzute la articolul 25 alineatul (4) a doua teză și, respectiv, la articolul 29 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen, ci despre una și aceeași durată maximă de doi ani, aplicabilă numai în cazul unor circumstanțe excepționale în sensul articolului 29 din acest cod. Astfel, după cum am explicat la punctul 31 din prezentele concluzii, reintroducerea unui control în temeiul articolului 29 din codul menționat necesită o procedură specifică, care cuprinde o recomandare a Consiliului la propunerea Comisiei, deoarece această dispoziție presupune circumstanțe excepționale care periclitează *funcționarea generală* a spațiului fără controale la frontierele interne ca urmare a unor deficiențe grave persistente legate de controlul *la frontierele externe*. Dacă s-ar considera că, prin intermediul articolului 25 alineatul (4) a doua teză din același cod, un stat membru ar putea el însuși să declanșeze o durată maximă de doi ani, aceasta ar constitui în acest caz o eludare a procedurii specifice prevăzute la articolul 29 din Codul frontierelor Schengen referitoare la circumstanțele excepționale.

pentru o durată de șase luni¹⁷, problema relevantă care se ridică în speță este dacă dreptul Uniunii se opune reintroducerii unui control pentru o durată care depășește durata maximă de șase luni prevăzută la articolul 25 alineatul (4) prima teză din acest cod¹⁸.

2. Dreptul Uniunii se opune reintroducerii unui control pentru o durată care depășește durata de șase luni prevăzută la articolul 25 alineatul (4) prima teză din Codul frontierelor Schengen?

38. Pentru a răspunde la întrebarea menționată anterior, trebuie, în primul rând, să se interpreteze Codul frontierelor Schengen, și în special articolul 25, pentru a se vedea dacă acesta se opune unei reintroduceri temporare a controlului la frontierele interne care depășește durata de șase luni.

a) Considerații introductive

39. Desigur, este cert că termenul maxim de șase luni prevăzut la articolul 25 alineatul (4) este, în sine, clar enunțat. Totuși, în opinia noastră, nu se poate deduce de aici, contrar celor susținute de NW în observațiile sale scrise, că această dispoziție se opune oricărei reintroduceri a controlului care depășește acest termen.

40. Astfel, la fel ca toate celelalte părți interesate, apreciem că din coroborarea alineatelor (1)-(4) ale articolului 25 din Codul frontierelor Schengen rezultă în mod clar că acest articol permite, cel puțin într-o anumită măsură, o nouă aplicare a articolului 25 alineatul (1) din codul menționat și, prin urmare, un nou calcul al termenului maxim de șase luni stabilit la alineatul (4) al aceluiași articol, ceea ce conduce, în practică, la o durată care depășește acest termen.

41. Aceasta decurge în special din faptul că durata de șase luni prevăzută la articolul 25 alineatul (4) din Codul frontierelor Schengen se aplică unei reintroduceri justificate prin *una și aceeași* amenințare gravă precis definită, ceea ce se deduce, pe de o parte, din folosirea articolului hotărât și a adjectivului „respectivă”, utilizate la articolul 25 alineatul (1) și, respectiv, la articolul 26 primul paragraf din Codul frontierelor Schengen pentru a desemna amenințarea concretă care justifică reintroducerea temporară inițială a controlului la frontierele interne¹⁹ și pentru eventuala prelungire a acestui control²⁰. Pe de altă parte, atât condițiile impuse pentru reintroducerea temporară a controlului, cât și procedurile prevăzute pentru o astfel de reintroducere presupun că amenințarea în cauză este definită cu precizie. Astfel, atunci când statele membre prevăd reintroducerea sau prelungirea controlului la frontierele interne, ele sunt

¹⁷ Mai precis, din situația de fapt din litigiile principale reiese că, înainte de reintroducerea controlului care a constituit temeiul primului control în litigiu, Republica Austria reintrodusese deja, de trei ori la rând, un control pentru o perioadă de șase luni întemeindu-se pe același articol 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen. În ceea ce privește controlul care a constituit temeiul celei de a doua verificări în litigiu, această dispoziție constituia, așadar, pentru a cincea oară la rând, temeiul legal al controlului (a se vedea în această privință punctele 20, 21 și 26 din prezentele concluzii).

¹⁸ Dincolo de această problemă, mai multe dintre părțile interesate din prezentele cauze s-au pronunțat de asemenea cu privire la aspectul dacă Codul frontierelor Schengen permite unui stat membru să cumuleze *diferitele durate maxime* prevăzute de diferitele excepții prevăzute la articolele 25-30 din acest cod. Reiese, astfel, din situațiile de fapt din litigiile principale că Republica Austria, la momentul verificărilor în litigiu, reintrodusese controale la frontiera sa cu Republica Slovenia de aproape patru ani, întemeindu-se *pe diverse dispoziții* ale codului menționat, și anume, în ordine cronologică, în esență articolele 28, 25, 29, și, în sfârșit, din nou articolul 25. Având în vedere interpretarea articolului 25 alineatul (1) din același cod pe care o propunem, nu considerăm necesar să ne pronunțăm cu privire la acest aspect pentru a răspunde în mod util la întrebările preliminare.

¹⁹ A se vedea articolul 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen („[...] durata previzibilă a *amenințării* grave [...] pentru a răspunde *amenințării* grave”) și articolul 26 primul paragraf din acest cod („evaluează proporționalitatea măsurii cu *amenințarea respectivă*”) (sublinierea noastră).

²⁰ A se vedea articolul 25 alineatul (3) din Codul frontierelor Schengen („în cazul în care *amenințarea* gravă [...] persistă”) (sublinierea noastră).

obligate să notifice aceasta și să furnizeze celorlalte state membre și Comisiei motivele exacte ale reintroducerii, ceea ce cuprinde *toate datele relevante care detaliază evenimentele* ce constituie o amenințare gravă la adresa ordinii lor publice sau a securității lor interne²¹, pentru ca Comisia și celelalte state membre să fie în măsură să emită un aviz cu privire la legalitatea controlului.

42. În opinia noastră, de aici rezultă că, în cazul în care un stat membru care a reintrodus controlul la frontierele interne în temeiul articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen se confruntă, la sfârșitul duratei maxime de șase luni prevăzute la articolul 25 alineatul (4) prima teză din acest cod, cu o altă amenințare gravă, ceea ce s-ar putea numi o *nouă* amenințare gravă, acest stat membru este, așadar, autorizat, în măsura în care condițiile și procedurile impuse sunt îndeplinite, să aplice din nou această dispoziție pentru a reintroduce controlul la frontierele interne pentru a face față acestei *noi* amenințări grave.

43. În acest context, ni se pare util să facem distincție între două situații diferite. Pe de o parte, există cea în care, la expirarea termenului de șase luni în care controlul la frontiere a fost reintrodus pentru a răspunde unei amenințări grave, statul membru în cauză se confruntă cu o amenințare gravă *nouă prin natura sa*. Ar putea fi vorba, cu titlu ilustrativ, mai întâi, despre o amenințare teroristă și, apoi, despre o amenințare migratorie sau despre o criză sanitară. În acest caz, nu există, în opinia noastră, nicio îndoială, având în vedere punctele 40-42 din prezentele concluzii, că articolul 25 din Codul frontierelor Schengen permite o nouă aplicare a alineatului său (1), ceea ce consideră de asemenea, de altfel, toate părțile interesate, cu excepția lui NW.

44. Pe de altă parte, există situația în care, la expirarea termenului de șase luni în cursul căruia controlul la frontiere a fost reintrodus pentru a răspunde unei amenințări grave, această amenințare persistă, constituind în acest caz ceea ce s-ar putea numi o amenințare *reînnoită*²².

45. În speță, considerăm că situațiile de fapt din litigiile principale aparțin acestei a doua situații. Astfel, din dosarul de care dispune Curtea pare să reiasă că perioada de reintroducere a controlului care a constituit temeiul celor două verificări în litigiu era motivată prin amenințări persistente²³. Problema esențială care se ridică în speță este, așadar, aceea dacă articolul 25 din Codul frontierelor Schengen se opune, într-o asemenea situație, mai multor noi aplicări consecutive ale alineatului său (1).

46. În ceea ce privește situația unei amenințări *reînnoite*, Comisia și NW arată în esență că articolul 25 din Codul frontierelor Schengen se opune în mod clar unei noi aplicări a alineatului său (1), ceea ce ar reieși în special din modul său de redactare și din geneza sa.

²¹ A se vedea în acest sens articolul 27 alineatul (1) litera (a) și articolul 28 alineatul (1).

²² Astfel cum vom explica la punctul 63 din prezentele concluzii, Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța) s-a pronunțat cu privire la o întrebare asemănătoare cu întrebările preliminare invocate în prezentele cauze. În această privință, menționăm că, interpretând articolul 25 din Codul frontierelor Schengen, acesta a stabilit o distincție similară între „o nouă amenințare” și „o amenințare reînnoită”, ceea ce corespunde în esență, după cum înțelegem acești termeni, distincției utilizate în prezentele concluzii între o amenințare *nouă prin natura sa* și o amenințare *reînnoită*.

²³ Menționăm că conținutul notificărilor Republicii Austria transmise Comisiei în temeiul articolului 27 din Codul frontierelor Schengen, care justifică controlul, nu este descris în cererile de decizie preliminară. Totuși, notificările respective au fost prezentate de Comisie. În această privință, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la justificarea întregii perioade în care Republica Austria a reintrodus controlul la frontiere, este suficient să se constate că, în ceea ce privește justificarea controlului care a constituit temeiul verificărilor în litigiu, reiese din notificarea din 8 aprilie 2019 referitoare la controlul din perioada de șase luni cuprinsă între 13 mai 2019 și 12 noiembrie 2019, perioadă în care a fost efectuat primul control în litigiu, că acest control era motivat, printre altele, *de mișcările migratorii către Europa și de mișcările secundare, de amenințarea latentă a terorismului în întreaga Uniune, precum și de evoluțiile recente din Balcanii occidentale*. Or, aceleași motive au fost invocate în notificarea din 10 octombrie 2018 privind perioada anterioară de control de șase luni. De asemenea, din notificarea din 10 octombrie 2019 referitoare la perioada de control cuprinsă între 13 noiembrie 2019 și 12 mai 2020, perioadă în care a fost efectuat al doilea control în litigiu, reiese că acest control era, la rândul său, motivat de rațiuni similare (*mișcări migratorii către Europa și mișcările secundare*).

47. În ceea ce privește, mai întâi, modul său de redactare, având în vedere că articolul 25 alineatul (4) prima teză din Codul frontierelor Schengen prevede o durată maximă de șase luni pentru reintroducerea controalelor pentru *una și aceeași* amenințare gravă²⁴, ar trebui să se deducă de aici că această durată maximă este absolută, astfel încât această amenințare nu ar putea justifica, după expirarea duratei menționate, o nouă aplicare a articolului 25 alineatul (1) din acest cod, chiar dacă aceasta ar persista la sfârșitul perioadei respective. În caz contrar, durata maximă prevăzută la articolul 25 alineatul (4) prima teză din codul menționat ar părea superflua²⁵.

48. În continuare, geneza normelor referitoare la duratele maxime ar trebui interpretată în același sens. Astfel, primul Cod al frontierelor Schengen, și anume Regulamentul nr. 562/2006, nu prevedea durate maxime pentru reintroducerea controlului²⁶, acestea fiind introduse ulterior, printr-o modificare a acestui regulament²⁷. Prin introducerea unor astfel de durate, legiuitorul ar fi intenționat, așadar, să stabilească limite absolute²⁸.

49. Deși recunoaștem, în temeiul celor de mai sus, că pot fi invocate argumente în susținerea abordării Comisiei și a lui NW, considerăm totuși, asemenea guvernelor austriac, danez, german și francez, că interpretarea menționată la punctul 46 din prezentele concluzii ar risca să conducă la rezultate inacceptabile sau chiar absurde.

b) Cu privire la necesitatea de a respecta competențele statelor membre în materie de ordine publică și de securitate internă

50. Este comun acceptat (de altfel, însăși Comisia a recunoscut aceasta²⁹) că amenințările grave la adresa ordinii publice sau a securității interne nu sunt în mod necesar limitate în timp. Prin urmare, nu se poate exclude ca una și aceeași amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne să depășească durata de șase luni prevăzută la articolul 25 alineatul (4) din Codul frontierelor Schengen.

²⁴ A se vedea punctul 41 din prezentele concluzii.

²⁵ Această interpretare ar fi de altfel susținută de faptul că Codul frontierelor Schengen, atunci când prevede, la articolul 25 alineatul (3), posibilitatea prelungirii controlului care a fost reintrodus, impune în fapt ca statele membre „[să țină] seama de orice eventuale elemente noi”. Acest cod ia astfel în considerare faptul că amenințarea gravă specifică care, într-o primă etapă, a justificat reintroducerea controlului poate evolua în timp și, din acest motiv, poate de asemenea să persiste în timp. Or, în pofida acestui fapt, articolul 25 alineatul (4) prima teză din codul menționat prevede o durată maximă, ceea ce ar întări ideea că această durată ar fi absolută și nu ar putea fi aplicată de mai multe ori la rând.

²⁶ A se vedea articolul 23 alineatele (1) și (2) din acest regulament.

²⁷ Regulamentul (UE) nr. 1051/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2013 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 562/2006 pentru instituirea de norme comune privind reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne în circumstanțe excepționale (JO 2013, L 295, p. 1).

²⁸ Menționăm că lucrările pregătitoare referitoare la aceste limite ar putea fi interpretate în același sens. Astfel, în cadrul negocierii care a condus la adoptarea acestor termene, chestiunea amenințărilor persistente a fost ridicată de anumite delegații în cadrul Consiliului și s-a propus eliminarea termenelor propuse de Comisie, care corespund termenelor adoptate, arătând că controlul ar trebui menținut atât timp cât amenințarea constatată persistă (a se vedea <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15780-2011-INIT/en/pdf> și <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15853-2011-INIT/en/pdf>). Or, această propunere de modificare nu a fost urmată. În aceste condiții, menționăm totuși că motivul pentru care modificarea propusă nu a fost urmată nu reiese, după cunoștințele noastre, din lucrările pregătitoare.

²⁹ A se vedea Recomandarea (UE) 2017/1804 a Comisiei din 3 octombrie 2017 privind punerea în aplicare a dispozițiilor Codului frontierelor Schengen referitoare la reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne în spațiul Schengen, din care reiese că, potrivit considerentului (4), „[d]acă, în majoritatea cazurilor, perioadele prevăzute de actuala legislație s-au dovedit a fi suficiente, în ultimul timp, o serie de amenințări serioase la adresa ordinii publice sau a securității interne, cum ar fi atacurile teroriste sau numărul mare al deplasărilor secundare necontrolate pe teritoriul Uniunii, pot persista mult peste [aceste perioade]”.

51. Ținând seama de acest lucru, interpretarea propusă de Comisie și de NW poate conduce la rezultatul inacceptabil ca statele membre să fie forțate să elimine controlul la frontierele lor la expirarea termenului de șase luni, chiar dacă s-ar confrunta încă, la acel moment, cu o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne, pentru care controlul la frontiere ar fi strict necesar³⁰.

52. O asemenea interpretare ar conduce de altfel la rezultate absurde. Astfel, în opinia noastră, statele membre ar putea, în orice caz, să reintroducă din nou controlul la frontiere în temeiul articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen pentru a face față amenințării grave în cauză la un anumit timp după expirarea termenului de șase luni prevăzut la articolul 25 alineatul (4) din acest cod. Subliniem că niciun element din respectivul cod nu permite să se considere că articolul 25 alineatul (1) din acesta nu ar putea fi utilizat decât o singură dată pentru un singur tip de amenințare în perioada în care acest cod este în vigoare. Or, dacă se admite astfel că Codul frontierelor Schengen nu împiedică statele membre să aplice articolul 25 alineatul (1) de mai multe ori, ar fi lipsit de orice logică ca statele membre să fie obligate, atunci când se confruntă cu o amenințare gravă pentru care controlul la frontiere ar fi strict necesar, să elimine controlul pentru o anumită perioadă (o zi, trei săptămâni, șase luni, chiar o altă perioadă, aceasta nefiind definită), doar cu scopul de a putea reintroduce ulterior din nou controlul.

53. În plus și mai ales, precum guvernele austriac, danez, francez și german, apreciem că interpretarea propusă de Comisie și de NW riscă să aducă atingere competențelor de menținere a ordinii publice și de apărare a securității interne rezervate statelor membre prin articolul 72 TFUE și prin articolul 4 alineatul (2) TUE.

54. Codul frontierelor Schengen a fost adoptat, printre altele, în temeiul articolului 77 alineatul (1) litera (a) TFUE, care prevede că Uniunea trebuie să dezvolte o politică care urmărește să asigure, printre altele, absența oricărui control asupra persoanelor, indiferent de cetățenie, la trecerea frontierelor interne. Acesta este contextul în care norma generală a acestui cod prevede eliminarea controlului la frontierele interne. Or, articolul 77 alineatul (1) litera (a) TFUE face parte din titlul V din partea a treia a Tratatului FUE, intitulat „Spațiul de libertate, securitate și justiție”, titlu care cuprinde de asemenea articolul 72 care prevede că normele care figurează în titlul V nu trebuie să aducă atingere exercitării responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne. La articolul 72 TFUE se adaugă articolul 4 alineatul (2) TUE, care prevede că Uniunea respectă funcțiile esențiale ale statului și, în special, pe cele care au ca obiect menținerea ordinii publice și apărarea „securității naționale”.

55. Prin recunoașterea clară a competențelor și a responsabilităților ce revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne și a securității naționale, articolul 72 TFUE și articolul 4 alineatul (2) TUE servesc înainte de toate pentru a reaminti legiutorului Uniunii necesitatea de a prevedea, în cadrul oricărei măsuri de drept derivat adoptate în special în temeiul titlului V dint Tratatul FUE, dispoziții care să permită statelor membre să fie în măsură să își exercite aceste responsabilități³¹.

³⁰ În aceste condiții, subliniem că, prin această considerație, nu am examinat dacă situația în discuție în litigiul principal corespunde unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne pentru care controlul la frontiere ar fi strict necesar. Sarcina acestei aprecieri revine instanței de trimitere.

³¹ A se vedea de asemenea Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauzele Comisia/Polonia, Ungaria și Republica Cehă (Mecanism temporar de transfer al solicitanților de protecție internațională) (C-715/17, C-718/17 și C-719/17, EU:C:2019:917, punctul 202).

56. Or, dacă un stat membru ar fi forțat să elimine un control strict necesar la frontierele sale la expirarea termenului de șase luni, acest stat membru ar fi împiedicat să își exercite competențele și responsabilitățile care îi revin în temeiul articolului 72 TFUE. O asemenea de situație ar fi, în anumite cazuri, chiar contrară articolului 4 alineatul (2) TUE în măsura în care statul nu ar mai putea astfel să combată o amenințare pentru securitatea sa națională. Rezultă că competențele și responsabilitățile statelor membre în acest domeniu nu pot fi încadrate prin termene *absolute*³².

57. În opinia noastră, nu se poate concepe că legiuitorul, prin adoptarea articolului 25 din Codul frontierelor Schengen, a avut intenția de a ajunge la un asemenea rezultat și, prin urmare, de a exclude posibilitatea unei noi aplicări a alineatului (1) al acestui articol în cazul unei amenințări *reînnoite*, ceea ce, pe de altă parte, nu reiese din niciun considerent al acestui cod³³. Astfel, articolul 25 din codul menționat urmărește să țină seama de derogarea expresă prevăzută la articolul 72 TFUE și, prin urmare, să permită statelor membre să își asume responsabilitățile care le revin în temeiul acestei dispoziții³⁴.

58. În plus, interpretarea propusă de Comisie și de NW riscă de asemenea să aducă atingere unuia dintre obiectivele aceluiași cod, care constă în menținerea ordinii publice. Astfel, deși este adevărat că Codul frontierelor Schengen vizează, desigur, să asigure absența oricărui control asupra persoanelor la trecerea frontierelor interne, acest cod urmărește de asemenea, astfel cum Curtea a recunoscut deja, menținerea ordinii publice și combaterea tuturor amenințărilor la adresa ordinii publice³⁵. În această privință, într-o situație precum cea menționată la punctul 51 din prezentele concluzii, interpretarea propusă de Comisie și de NW nu răspunde necesității, stabilită de o jurisprudență constantă a Curții, de conciliere a diverselor interese în cauză³⁶, din moment ce aceasta ar însemna să se dea prioritate libertății de circulație a persoanelor în detrimentul menținerii ordinii publice.

c) Cu privire la posibilitatea de a interpreta articolul 25 din Codul frontierelor Schengen în conformitate cu articolul 72 TFUE și cu articolul 4 alineatul (2) TUE

59. Având în vedere cele de mai sus și ținând seama în special de principiul general de interpretare potrivit căruia un act de drept derivat trebuie interpretat, *în măsura posibilului*, astfel încât să nu se repună în discuție validitatea acestuia și în conformitate cu dreptul primar în ansamblul său³⁷, problema esențială care se ridică este aceea dacă este posibil ca articolul 25 din

³² A se vedea în acest sens și Hotărârea din 6 octombrie 2020, La Quadrature du Net și alții (C-511/18, C-512/18 și C-520/18, EU:C:2020:791, punctele 134-138), în care Curtea a statuat, având în vedere articolul 4 alineatul (2) TUE, că obiectivul de protejare a securității naționale poate justifica măsuri care implică ingerințe în drepturile fundamentale mai grave decât cele pe care le-ar putea justifica obiective de combatere a criminalității, precum și de apărare a siguranței publice. Astfel, Curtea a subliniat că, deși durata fiecărei obligații care constituie o ingerință nu poate depăși un interval de timp previzibil, nu poate fi exclus ca o ingerință să poată fi *reînnoită ca urmare a persistenței unei astfel de amenințări grave pentru securitatea națională*.

³³ Din considerentele (1) și (2) ale Regulamentului nr. 1051/2013, care a introdus duratele maxime, reiese că legiuitorul, prin modificările menționate, a dorit să garanteze caracterul excepțional al controlului și respectarea principiului proporționalității, având în vedere impactul pe care reintroducerea controlului îl poate avea asupra tuturor persoanelor care au dreptul de a circula în spațiul Schengen fără controale la frontierele interne. În acest context general, termenele maxime au fost stabilite întrucât „durata oricărei reintroduceri temporare a unor astfel de măsuri ar trebui limitată la minimul necesar pentru a răspunde unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne”.

³⁴ În orice caz, adăugăm că, în 2017, Comisia a propus majorarea termenelor fixate în Codul frontierelor Schengen (a se vedea [COM(2017) 571 final]). În special, ea a propus prelungirea termenului de șase luni prevăzut la articolul 25 alineatul (4) din acest cod la un an și, în cazul unor circumstanțe excepționale, până la doi ani.

³⁵ A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 decembrie 2019, E. P. (Amenințare la adresa ordinii publice) (C-380/18, EU:C:2019:1071, punctele 44 și 45).

³⁶ A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punctul 75 și jurisprudența citată).

³⁷ Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctul 48 și jurisprudența citată).

Codul frontierelor Schengen să fie interpretat într-un mod care nu repune în discuție conformitatea sa cu articolul 72 TFUE și cu articolul 4 alineatul (2) TUE sau dacă ar trebui să se considere că articolul 25 din acest cod este perfect clar și nu se opune unei asemenea interpretări, nelăsând nicio marjă de apreciere cu privire la acest aspect³⁸.

60. Considerăm că este vorba despre prima situație. Astfel, apreciem că, în mai multe privințe, dispoziția cuprinsă la articolul 25 din Codul frontierelor Schengen nu este pe deplin clară și că aceasta lasă o marjă de apreciere care permite să se ajungă la o interpretare care să asigure conformitatea sa cu dreptul primar.

61. Astfel, *pe de o parte*, deși este clar că existența unei *noi* amenințări grave poate justifica o nouă aplicare a articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen, trebuie totuși să se constate că problema importantă de a ști ce anume face ca o amenințare gravă să fie *nouă* în raport cu amenințarea gravă anterioară și, prin urmare, în ce condiții este permisă o nouă aplicare nu este nicidecum lipsită de ambiguitate. Ea rezultă în special din faptul că acest cod nu conține o definiție a „amenințării” în sensul articolului 25 din acesta și, prin urmare, nu definește nici limitele acesteia. Având în vedere natura dinamică a unei amenințări și multitudinea de situații potențiale în care ar putea să existe și să evolueze amenințări la adresa ordinii publice sau a securității interne a unui stat membru, distincția dintre cele două situații nu este clară și se dovedește foarte dificil de aplicat în practică, astfel cum în mod întemeiat a subliniat guvernul german, printre altele, în ședință.

62. Să luăm, cu titlu ilustrativ, o amenințare teroristă împotriva unui stat membru care provine de la o grupare jihadistă. În cazul în care, ulterior, statul membru în cauză se confruntă din nou cu o amenințare teroristă, dar de această dată provenind de la o altă grupare, este vorba încă despre aceeași amenințare în sensul articolului 25 din Codul frontierelor Schengen, pentru simplul fapt că ambele amenințări fac parte din categoria „amenințărilor teroriste”, chiar dacă cele două grupări utilizează mijloace diferite, care necesită răspunsuri diferite?³⁹ Astfel cum reiese din aceste exemple, chiar și amenințările persistente se pot transforma în așa fel încât să devină amenințări diferite⁴⁰.

63. De altfel, prezumăm că tocmai din cauza acestei lipse de claritate a articolului 25 din Codul frontierelor Schengen, Conseil d'État (Consiliul de Stat), pentru a asigura o interpretare conformă cu articolul 72 TFUE și cu articolul 4 alineatul (2) TUE, a interpretat această dispoziție, în două hotărâri, în sensul că permite o nouă aplicare a alineatului său (1), atât în cazul unei

³⁸ Subliniem că, în măsura în care Curtea ar aprecia că articolul 25 din Codul frontierelor Schengen ar fi clar cu privire la acest aspect, s-ar pune atunci problema dacă acest articol ține seama suficient de responsabilitățile care revin statelor membre în temeiul articolului 72 TFUE și/sau al articolului 4 alineatul (2) TUE și, prin urmare, dacă acest articolul 25 este valid sau, dimpotrivă, ar trebui lăsat neaplicat. A se vedea în această privință Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctele 212-216 și jurisprudența citată).

³⁹ Sau să luăm exemplul unei crize migratorii reținut de guvernul german în ședință. Se poate vorbi despre o amenințare *nouă*, de exemplu atunci când numai numărul de migranți care trec în mod ilegal frontiera a crescut? Acest număr trebuie să devină considerabil mai ridicat, dar în ce moment se depășește pragul care este considerabil mai ridicat? Este de 20 % sau un număr mai ridicat nu este suficient, iar pericolul trebuie să provină de la un lucru complet diferit? Care este situația în cazul în care numărul scade, însă apare o nouă sursă de pericol, de exemplu atunci când serviciile de informații comunică prezența, printre migranți, a unui număr din ce în ce mai mare de persoane suspectate de terorism?

⁴⁰ Cu privire la acest aspect, Comisia, în esență, a precizat în ședință că, în opinia sa, elementul decisiv pentru calificarea unei amenințări ca *nouă* este dacă aceasta este *nouă prin natura sa*. Menționăm că, deși articolul 25 din Codul frontierelor Schengen permite în mod cert o nouă aplicare a alineatului său (1), în cazul unei astfel de amenințări *noi prin natura sa* (a se vedea în această privință punctul 43 din prezentele concluzii), Codul frontierelor Schengen nu conține niciun element care să permită să se presupună că acest criteriu (care ni se pare de altfel arbitrar și excesiv de restrictiv, având în vedere punctele 61 și 62 din prezentele concluzii), va fi criteriul decisiv pentru a face o nouă aplicare a articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen.

„amenințări noi”, cât și în cazul unei „amenințări reînnoite”⁴¹. Conseil d'État (Consiliul de Stat) a asimilat astfel, în ceea ce privește posibilitatea unei noi aplicări a articolului 25, o „amenințare reînnoită” cu o „amenințare nouă”, ceea ce ni se pare rezonabil având în vedere motivele menționate anterior.

64. *Pe de altă parte*, articolul 25 din Codul frontierelor Schengen este de asemenea lipsit de claritate cu privire la un alt aspect esențial care, în opinia noastră, indică faptul că interpretarea Comisiei și a lui NW nu se impune în mod evident. Astfel, dacă se acceptă premisa menționată la punctul 52 din prezentele concluzii, potrivit căreia statele membre pot reintroduce din nou controlul la frontiere la o anumită perioadă de la expirarea termenului de șase luni prevăzut la articolul 25 alineatul (4) din codul menționat, se ridică atunci problema esențială referitoare la durata acestei perioade. Întrucât această durată nu este definită – și nici măcar menționată – de codul respectiv, interpretarea propusă de Comisie și de NW ar conduce, în opinia noastră, la un vid și la o insecuritate juridică considerabile, ceea ce întărește argumentul prin care se urmărește asimilarea unei amenințări *reînnoite* cu o amenințare *nouă prin natura sa* în scopul interpretării articolului 25 din același cod.

65. Deși apreciem că articolul 25 din Codul frontierelor Schengen trebuie interpretat în sensul că permite, în principiu, o nouă aplicare a alineatului (1) în cazul unei amenințări *reînnoite*, considerăm totuși că, atunci când amenințarea gravă în cauză este, în esență, asemănătoare cu amenințarea gravă anterioară, cerința proporționalității prevăzută la articolul 25 alineatul (1) din codul menționat implică limitări considerabile în această privință, în sensul că impune condiții *deosebit de stricte* în vederea unei astfel de noi aplicări.

d) Cu privire la necesitatea de a încadra o nouă aplicare a articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen prin criterii deosebit de stricte

66. Amintim că toate criteriile materiale prevăzute de Codul frontierelor Schengen trebuie să fie îndeplinite pentru a aplica și, prin urmare, de asemenea pentru a aplica din nou articolul 25 alineatul (1) din acesta. Aceasta presupune că este vorba despre o situație *excepțională* legată de existența unei amenințări *reale, actuale și suficient de grave, care afectează* unul dintre interesele fundamentale ale societății, că domeniul de aplicare și durata reintroducerii temporare a controlului la frontierele interne nu depășesc ceea ce este *strict necesar* pentru a răspunde amenințării grave și că controlul se reintroduce numai ca *măsură de ultimă instanță*⁴². În temeiul articolului 26 din acest cod, statul membru în cauză trebuie să evalueze probabilitatea ca o astfel de măsură să remedieze în mod corespunzător amenințarea la adresa ordinii publice sau a securității interne și să evalueze proporționalitatea măsurii cu amenințarea respectivă, luând în considerare în special impactul probabil al amenințării la adresa ordinii publice sau a securității sale interne, precum și impactul probabil al unei astfel de măsuri asupra libertății de circulație în spațiul fără controale la frontierele interne.

67. În această privință, apreciem, asemenea guvernului francez, că condiția proporționalității menționată mai sus presupune că, atunci când este avută în vedere o măsură de reînnoire a controlului la frontierele interne ca urmare a persistenței unei amenințări, experiența dobândită

⁴¹ A se vedea decizia nr. 415291 din 28 decembrie 2017, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) și alții, punctele 7 și 8, precum și decizia nr. 425936 din 16 octombrie 2019, ANAFE și Groupe d'information et de soutien aux émigrés (GISTI), punctele 6 și 7, cu privire la decizia autorităților franceze de a restabili controalele la frontierele interne terestre cu Belgia, cu Luxemburg, cu Germania, cu Confederația Elvețiană, cu Italia și cu Spania, precum și la frontierele aeriene și maritime, de la 1 noiembrie 2017 până la 30 aprilie 2018 și de la 1 noiembrie 2018 până la 30 aprilie 2019.

⁴² A se vedea articolul 25 alineatele (1) și (2), precum și considerentele (22), (23) și (27) ale Codului frontierelor Schengen.

impune ca statul membru în cauză să evalueze *și mai în detaliu* proporționalitatea strictă a măsurii pentru a dovedi necesitatea strictă a continuării controlului. Cu alte cuvinte, ținând seama de perioada în care controlul a fost deja aplicat, un stat membru care are în vedere o nouă aplicare a articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen trebuie, printre altele, să explice, pe baza unor analize concrete, obiective și detaliate în domeniu, pe de o parte, motivul pentru care reînnoirea controlului ar fi *adekvat* evaluând *care a fost gradul de eficiență a măsurii inițiale de reintroducere a controlului*. Pe de altă parte, statul respectiv trebuie să precizeze de ce acesta rămâne un mijloc *necesar*, explicând motivele pentru care nicio altă măsură mai puțin coercitivă nu ar fi suficientă precum, de exemplu, utilizarea controlului polițienesc⁴³, a informațiilor, a cooperării polițienești la nivelul Uniunii, precum și a cooperării polițienești internaționale⁴⁴.

68. Invităm Curtea să clarifice, în hotărârea care urmează să fie pronunțată, această condiție de proporționalitate consolidată⁴⁵.

69. Interpretarea pe care o propunem implică faptul că, pentru a aprecia legalitatea unei noi aplicări a articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen în cazul unei amenințări *reînnoite*, trebuie să se verifice dacă este respectată această condiție de proporționalitate consolidată⁴⁶. Atunci când este vorba, precum în speță, de o nouă aplicare efectuată de mai multe ori la rând, condiția proporționalității consolidate devine deci și mai strictă cu fiecare nouă aplicare.

⁴³ În această privință, amintim, pe de o parte, că în temeiul articolului 23 litera (a) din Codul frontierelor Schengen, absența controlului la frontierele interne prevăzută la articolul 22 din acest cod nu aduce atingere exercitării competențelor polițienești de către autoritățile competente ale statului membru în temeiul dreptului intern în măsura în care exercitarea respectivelor competențe nu are un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere, iar acest lucru se aplică, de asemenea, și în zonele de frontieră. Pe de altă parte, în temeiul articolului 5 alineatul (1) 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 (JO 2004, L 158, p. 177, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56)], statele membre rămân competente să verifice dacă cetățenii Uniunii care au reședința pe teritoriul lor dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile.

⁴⁴ Subliniem, în această privință, că sentimentul de siguranță al populației nu este în mod cert suficient pentru a justifica o (nouă) aplicare a articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen. Subliniem de asemenea că, în general, vor plana întotdeauna amenințări asupra statelor membre, iar existența unei amenințări nu este, așadar, nici aceasta suficientă pentru a aplica (din nou) articolul 25 alineatul (1) din acest cod. După cum reiese din cuprinsul punctului 66 din prezentele concluzii, (noua) aplicare a acestei dispoziții necesită o *amenințare reală, actuală și suficient de gravă* la adresa ordinii publice sau a securității interne a unui stat membru și este vorba, așadar, despre ipoteze excepționale bine delimitate [a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 214 și jurisprudența citată referitoare la articolul 72 TFUE)].

⁴⁵ Această condiție de proporționalitate consolidată permite să se distingă o *prelungire* a controlului în sensul articolului 25 alineatele (3) și (4) din Codul frontierelor Schengen, care este permisă în termenul de șase luni prevăzut la acest din urmă alineat, de o *nouă aplicare* a articolului 25 alineatul (1) din codul menționat. Cu privire la acest aspect, nu suntem, așadar, siguri că suntem de acord cu interpretarea reținută de guvernele austriac și danez. Potrivit acestui din urmă guvern, din moment ce o amenințare ar fi un fenomen dinamic și în continuă evoluție, o nouă evaluare a amenințării, efectuată la mai multe luni de la cea anterioară și care ar constata persistența unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității publice interne, ar reprezenta o *nouă* amenințare, care ar justifica o nouă aplicare a articolului 25 alineatul (1), *fie și numai pentru motivul că are loc în alt moment*. Guvernul austriac a invocat argumente similare. În opinia noastră, această interpretare pare să aducă atingere efectului util al duratei maxime de șase luni prevăzute la articolul 25 alineatul (4) din Codul frontierelor Schengen și, prin urmare, principiului proporționalității, în măsura în care nu pare să ia suficient în considerare eficacitatea măsurii inițiale (a se vedea punctul 67 din prezentele concluzii).

⁴⁶ Precizăm că, la aplicarea acestei condiții a proporționalității consolidate, nu se poate exclude posibilitatea ca experiența deja dobândită prin intermediul controlului să nu fie relevantă sau ca importanța sa să fie relativ minoră. Aceasta va fi situația atunci când amenințarea *reînnoită* este diferită de amenințarea anterioară, într-atât încât experiența deja dobândită nu are, în practică, o relevanță esențială pentru a combate această amenințare.

70. Dincolo de criteriile materiale menționate mai sus, amintim, în plus, că articolul 25 din Codul frontierelor Schengen este de asemenea încadrat de dispoziții de *procedură* care urmăresc, printre altele, să asigure – sub forma unui control exercitat de Comisie – că criteriile materiale sunt îndeplinite de fiecare dată când un stat membru intenționează să reintroducă (sau să prelungească ori să reînnoiască) controlul la frontierele sale⁴⁷.

71. Astfel, în temeiul articolului 27 din acest cod, înainte de a decide adoptarea unei astfel de măsuri, statul membru trebuie să notifice Comisiei (și celorlalte state membre) motivele deciziei sale. În urma unei astfel de notificări, Comisia (sau orice alt stat membru) „poate” să emită un aviz. Or, în cazul în care Comisia are îndoieli cu privire la necesitatea sau la proporționalitatea reintroducerii preconizate a controlului la frontierele interne, aceasta *trebuie* să emită un aviz în acest sens. Contrar celor susținute de Comisie în ședință, apreciem că de aici rezultă pentru această instituție o *obligatie*, iar nu doar o posibilitate de a emite un aviz într-o asemenea situație. În opinia noastră, acest fapt decurge din însuși modul de redactare a articolului 27 alineatul (4) din Codul frontierelor Schengen, în temeiul căruia Comisia „poate” emite întotdeauna un aviz cu privire la notificările statelor membre, în timp ce al doilea paragraf al acestui alineat prevede că Comisia „emite” un aviz în acest sens în cazul în care are îndoieli în ceea ce privește necesitatea sau proporționalitatea reintroducerii preconizate a controlului la frontierele interne. Indicativul prezent al singurului verb a emite este utilizat aici pentru a exprima caracterul obligatoriu al dispoziției⁴⁸, ceea ce reiese de asemenea în esență din considerentul (23) al acestui cod, potrivit căruia reintroducerea controlului la frontierele interne de către un stat membru trebuie să fie monitorizată la nivelul Uniunii.

72. În continuare, în conformitate cu articolul 27 din Codul frontierelor Schengen, orice aviz emis de Comisie (sau de un stat membru) trebuie să facă obiectul unei consultări în vederea organizării, atunci când este cazul, a unei cooperări reciproce între statele membre și a examinării proporționalității măsurilor în raport cu evenimentele aflate la originea reintroducerii controlului la frontiere, precum și cu amenințările la adresa ordinii publice sau a securității interne. În cazul în care, ulterior, Comisia are încă îndoieli cu privire la legalitatea controlului, aceasta poate introduce o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE.

73. Pentru a rezuma, Comisia joacă, așadar, un rol important pentru a asigura că articolul 25 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen este aplicat și aplicat din nou într-un mod conform cu toate criteriile prevăzute de această dispoziție. Cu privire la acest aspect, constatăm că, în prezentele cauze, Comisia a contestat legalitatea controalelor introduse de Republica Austria. Or, în ședință, aceasta a confirmat că nu a emis totuși un aviz cu privire la notificările care i-au fost trimise de acest stat membru. În măsura în care Comisia ar considera notificările în discuție ca fiind nefondate, considerăm regretabil că aceasta nu și-a jucat rolul pe care i-l conferă acest cod⁴⁹.

74. Având în vedere tot ceea ce precedă, deși interpretarea pe care o propunem presupune, desigur, că un control poate depăși, în anumite împrejurări, termenul de șase luni, acest aspect este totuși contrabalansat, pe de o parte, de aplicarea principiului proporționalității consolidate

⁴⁷ A se vedea în acest sens considerentul (23) al Codului frontierelor Schengen.

⁴⁸ A se vedea în acest sens Hotărârea din 3 martie 2020, X (Mandat european de arestare – Dublă incriminare) (C-717/18, EU:C:2020:142, punctul 20).

⁴⁹ În aceste condiții, adăugăm că împrejurarea că Comisia a emis sau nu un aviz nu are incidență asupra legalității controlului, astfel încât lipsa avizului să determine în mod automat legalitatea controlului.

și, pe de altă parte, de controlul exercitat de Comisie care trebuie să verifice în mod minuțios dacă această condiție este îndeplinită de fiecare dată când este avută în vedere o nouă aplicare a articolului 25 alineatul (1) din Codul frontierei Schengen.

e) Concluzie

75. În temeiul tuturor considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la prima întrebare preliminară în sensul că articolul 25 alineatele (1) și (4) din Codul frontierei Schengen trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care, la expirarea duratei de șase luni prevăzute la alineatul (4) al acestui articol, un stat membru încă se confruntă cu o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne, aceste dispoziții nu se opun, indiferent de gradul de similitudine a amenințării grave cu amenințarea gravă anterioară, unei noi aplicări succesive a articolului 25 alineatul (1) din acest cod, în măsura în care toate criteriile prevăzute de codul menționat sunt îndeplinite, în special cel al proporționalității. În această privință, principiul proporționalității presupune că, atunci când amenințarea gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne este, în esență, asemănătoare cu amenințarea gravă anterioară, statul membru în cauză trebuie să evalueze, și mai profund, în funcție de perioada în care controlul a fost deja aplicat, proporționalitatea strictă a măsurii pentru a dovedi necesitatea continuării controlului.

B. Cu privire la interpretarea articolului 21 alineatul (1) TFUE și a articolului 45 din cartă (a doua întrebare în cauzele C-368/20 și C-369/20 și a treia întrebare în cauza C-369/20)

76. Prin intermediul celei de a doua întrebări din cauzele C-368/20 și C-369/20, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă dreptul la liberă circulație al cetățenilor Uniunii, înscris la articolul 21 alineatul (1) TFUE, precum și la articolul 45 alineatul (1) din cartă, trebuie interpretat în sensul că include dreptul de a nu fi supus controlului asupra persoanelor la frontierele interne, sub rezerva condițiilor și a excepțiilor prevăzute de tratate și, în special, de Codul frontierei Schengen.

77. Concret, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, în ipoteza în care dispozițiile acestui cod nu s-ar opune reintroducerii temporare a unui control la frontiere pentru o perioadă care depășește durata maximă de șase luni prevăzută la articolul 25 alineatul (4) din codul menționat, această reintroducere ar putea conduce totuși la o încălcare a dispozițiilor menționate mai sus. Considerăm că răspunsul este negativ⁵⁰.

78. Astfel, articolul 21 alineatul (1) TFUE prevede că orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, *sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora*. Rezerva cu care această dispoziție însoțește exercitarea dreptului de circulație limitează de asemenea, ținând seama de articolul 52 alineatul (2) din cartă, dreptul la liberă circulație prevăzut la articolul 45 alineatul (1) din aceasta.

⁵⁰ În cererile de decizie preliminară nu se precizează dacă NW este cetățean al Uniunii, dar, având în vedere că întrebările adresate vizează dispoziții aplicabile cetățenilor Uniunii, prezumăm că aceasta este situația.

79. Astfel, chiar presupunând că libertatea de circulație prevăzută la articolul 21 alineatul (1) TFUE și la articolul 45 alineatul (1) din cartă conține un drept de a nu fi supus controlului asupra persoanelor la frontierele interne și că un astfel de control constituie, prin urmare, un obstacol în calea libertății menționate, acest drept nu poate fi considerat ca fiind necondiționat.

80. Orice obstacol în calea liberei circulații prevăzut de aceste dispoziții trebuie însă să fie justificat și proporțional. Or, amintim că, în conformitate cu articolul 25 din Codul frontierei Schengen, reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne trebuie să intervină numai ca măsură de ultimă instanță și în circumstanțe excepționale. În plus, aceasta trebuie să fie limitată *strict la minimumul necesar* pentru a răspunde unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne⁵¹.

81. Având în vedere aceste elemente, apreciem că, în măsura în care reintroducerea unui control la frontiere este conformă cu Codul frontierei Schengen, eventualul obstacol în calea dreptului la liberă circulație prevăzut la articolul 21 alineatul (1) TFUE și la articolul 45 alineatul (1) din cartă care ar rezulta dintr-un astfel de control trebuie considerat ca fiind justificat și proporțional și, prin urmare, ca nefiind contrar acestor din urmă dispoziții.

82. În consecință, propunem să se răspundă la a doua întrebare preliminară din cauzele C-368/20 și C-369/20 în sensul că, atunci când un stat membru supune cetățenii Uniunii unui control asupra persoanelor la frontierele interne, în conformitate cu cerințele Codului frontierei Schengen, acest control este de asemenea conform cu articolul 21 alineatul (1) TFUE, precum și cu articolul 45 alineatul (1) din cartă.

83. Pe de altă parte, de aici rezultă, în ceea ce privește a treia întrebare, referitoare la impunerea eventuală a unei sancțiuni pentru încălcarea obligației de a prezenta un pașaport sau o carte de identitate, că aceasta nu este, în asemenea împrejurări, contrară dreptului Uniunii⁵².

V. Concluzie

84. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunalul Administrativ Regional din Stiria, Austria) după cum urmează:

- 1) Articolul 25 alineatele (1) și (4) din Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierei de către persoane (Codul frontierei Schengen), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2016/1624 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 septembrie 2016, trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care, la expirarea duratei de șase luni prevăzute la articolul 25 alineatul (4) din acest regulament, un stat membru încă se confruntă cu o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne, aceste dispoziții nu se opun, indiferent de gradul de similitudine a amenințării grave cu amenințarea gravă anterioară, unei noi aplicări succesive a articolului 25 alineatul (1) din regulamentul menționat, în măsura în care toate criteriile prevăzute de același regulament sunt îndeplinite, inclusiv cel al proporționalității. În această privință, principiul proporționalității presupune că, atunci când amenințarea gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne este, în esență,

⁵¹ A se vedea considerentele (21)-(23) ale Codului frontierei Schengen, precum și analiza noastră din partea A a prezentelor concluzii.

⁵² A se vedea în acest sens 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 72).

asemănătoare cu amenințarea gravă anterioară, statul membru în cauză trebuie să evalueze, și mai profund, în funcție de perioada în care controlul a fost deja aplicat, proporționalitatea strictă a măsurii pentru a dovedi necesitatea continuării controlului.

- 2) Articolul 21 alineatul (1) TFUE, precum și articolul 45 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că, atunci când un stat membru supune cetățenii Uniunii unui control asupra persoanelor la frontierele interne, în conformitate cu cerințele Regulamentului 2016/399, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2016/1624, acest control este de asemenea conform cu dispozițiile menționate și poate, dacă este cazul, să fie însoțit de o sancțiune.