

Câteva aspecte privind formularea de către România a unei declarații de acceptare a jurisdicției CJCE de a pronunța hotărâri preliminare în conformitate cu art. 35 alin.3 TUE

*Procuror dr. Cristina Ben Ezra,
Parchetul de pe lângă
Curtea de Apel București*

The law project initiated by the Ministry of Justice, through its opportunity that allows the criminal courts to address preliminary questions to the Court of Justice, contributes to decrease the risk of the non uniform application of the community law concerning the police and judiciary cooperation in criminal matters.

Pursuing this draft, within the procedure regulated by art. 234 ECT and by art. 35 TEU, the courts face with difficulty towards having to decide whether it can decide by itself to a problem regarding the interpretation of the community law or if they should vest the Court of Justice. That is why decisions to vest the Court of Justice – especially by the courts pronouncing definitive judgments, bound to ensure the uniformity of law application – must be considered as means of displaying arguments in favour of the interpretation towards the respective national court tends. Should such court not vest the Court, eventually applying “the clear act theory”, another court shall, and its arguments may come against the national court that chose not to refer to the Court of Justice. From this point of view, the national courts, which know the case-law of the Court of Justice, could influence through their opinions the future orientation of the Court of Justice’s case-law.

1. Considerații introductive.

Competența Curții de Justiție în interpretarea dreptului comunitar este reglementată de prevederile art. 234 TCE, prin procedura preliminară, procedură ce instituie un mecanism de colaborare între instanțele naționale și Curtea de Justiție conform căruia *orice* instanță poate adresa Curții de Justiție o cerere preliminară privind interpretarea dreptului comunitar

Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam (1 mai 1999), regimul juridic al

competenței Curții de Justiție în materie preliminară este alcătuit din trei prevederi legale și anume: art. 234 din Tratatul privind instituirea Comunității Europene (TCE), ce se aplică materiilor din Pilonul întâi¹⁸⁹, art. 68 par. 1 TCE, ce se aplică domeniilor referitoare la vize, azil și alte politici legate de libera circulație a persoanelor, și art. 35 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), ce se aplică materiilor referitoare la cooperare polițienească și judiciară în materie penală din Pilonul al treilea¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Politica agrară, uniunea vamală, piața internă, politica în domeniul concurenței, politica comercială, politica structurală s.a.

¹⁹⁰ Art. 30 TUE privind cooperarea polițienească, art. 31

TUE privind cooperarea judiciară în materie penală, art.32 TUE privind intervenția pe teritoriul unui alt stat membru și art. 34 TUE privind coordonarea acțiunii statelor și luarea deciziilor.

Art. 35 TUE reglementează, în esență, competența Curții de Justiție cu privire la interpretarea și validitatea **deciziilor-cadru** și a **deciziilor** adoptate în temeiul titlului VI TUE, precum și cu privire la interpretarea **convențiilor** relative la cooperarea polițienească și judiciară în materie penală, stabilite în temeiul art. 34 alin. 2 lit. d TUE. Procedura preliminară este facultativă, în sensul că statele membre trebuie să fi făcut o *declarație explicită* de acceptare a competenței Curții de Justiție. Statele membre *trebuie să precizeze* dacă toate instanțele judecătorești sau numai instanțele ale căror hotărâri nu sunt supuse căilor de atac sunt autorizate să formuleze întrebări prealabile. Statele *pot impune o obligație de sesizare* în legislația lor națională pentru acele instanțe judecătorești naționale ale căror hotărâri nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern (reluarea alineatului ultim al art. 234 TCE).

În lipsa unei astfel de declarații, **instanțele judecătorești care judecă cauze penale nu pot adresa întrebări preliminare cu privire la decizii, decizii-cadru și convenții** referitoare la cooperarea polițienească și judiciară în materie penală.

În acest context, Ministerul Justiției a inițiat un proiect de lege privind formularea de către România a unei declarații în baza art. 35 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană¹⁹¹. Proiectul prevede că este necesar ca România să formuleze o astfel de declarație, pentru ca instanțele judecătorești naționale să aibă acces la procedura preliminară cu privire la actele sau convențiile încheiate în temeiul Tratatului privind Uniunea Europeană.

Textul declarației este următorul:

Parlamentul României adoptă prezenta lege:

Art. 1

În temeiul art. 35, alin. 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, ratificat de România prin Legea nr. 157/2005 [...], România formulează următoarea declarație:

“România declară că acceptă competența Curții de Justiție a Comunităților Europene în conformitate cu art. 35, alin. 3, litera b) din Tratatul privind Uniunea Europeană.

România își rezervă dreptul de a prevedea dispoziții în dreptul intern pentru ca, în cazul în

care se invocă o chestiune privind validitatea sau interpretarea unui act prevăzut la articolul 35, alineatul 1 din Tratatul privind Uniunea Europeană, într-o cauză pendinte pe rolul unei instanțe judecătorești naționale ale cărei hotărâri nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern, această instanță judecătorească să fie obligată să înainteze Curții de Justiție a Comunităților Europene o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, atunci când o decizie a Curții în această privință este necesară pentru pronunțarea hotărârii în cauza aflată pe rol”.

Art. 2

(1) Instanța de judecată, din oficiu sau la cerere, poate solicita Curții de Justiție a Comunităților Europene, în aplicarea art. 35 din Tratatul privind Uniunea Europeană, să se pronunțe cu titlu preliminar asupra unei întrebări ridicate într-o cauză de orice natură, referitoare la validitatea sau interpretarea deciziilor-cadru, a deciziilor sau cu privire la interpretarea convențiilor în materia cooperării polițienești și judiciare în materie penală, în cazul în care aceasta apreciază că o decizie în această privință este necesară pentru a pronunța o hotărâre.

(2) Dacă cererea este formulată în fața unei instanțe a cărei hotărâre nu mai poate fi atacată prin intermediul căilor ordinare de atac, solicitarea Curții de Justiție a Comunităților Europene de a se pronunța cu titlu preliminar este obligatorie, în cazul în care aceasta apreciază că o decizie în această privință este necesară pentru a pronunța o hotărâre.

(3) În cazurile prevăzute la alin. (1) judecata poate fi suspendată, iar în cazurile prevăzute la alin. 2, suspendarea judecății este obligatorie.

(4) În aplicarea art. 104b din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție a Comunităților Europene din 19 iunie 1991, cu modificările și completările ulterioare, instanța poate cere, o dată cu solicitarea Curții de Justiție a Comunităților Europene conform alin. 1 și 2, în cazurile urgente, aplicarea procedurii de urgență în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene.

(5) Încheierea prin care instanța se pronunță asupra suspendării judecății poate fi atacată cu contestație, în 24 de ore de la data pronunțării sau, după caz, a comunicării, la instanța

¹⁹¹ Publicat pe site-ul www.just.ro, secțiunea „Elaborare acte normative”, subsecțiunea “Proiecte de acte

normative aflate în dezbatere”.

superioară. Calea de atac se soluționează în camera de consiliu, fără citarea părților, hotărârea fiind definitivă.

(6) În cauzele penale în care se aplică prevederile alin. (1), iar instanța a dispus suspendarea cauzei, art. 303 alin. 5 și 6 din Codul de procedură penală se aplică în mod corespunzător.

(7) Judecarea cauzei suspendate se reia după comunicarea hotărârii pronunțate de Curtea de Justiție a Comunităților Europene.

(8) În cazul în care cauza nu a fost suspendată, instanța poate continua judecata pe alte aspecte decât cele semnalate Curții de Justiție a Comunităților Europene. Instanța nu poate începe dezbaterile înainte de pronunțarea Curții de Justiție a Comunităților Europene.

(9) În cauza în care s-a solicitat Curții de Justiție a Comunităților Europene să se pronunțe cu titlu preliminar, hotărârea acesteia în ceea ce privește interpretarea dată deciziilor-cadru, deciziilor sau convențiilor în materia cooperării polițienești și judiciare în materie penală și validitatea acestora este obligatorie.

În contextul formulării de către România a declarației de acceptare a jurisdicției CJCE de a pronunța hotărâri preliminare în temeiul art. 35 alin. 3 TUE și a modificării legislației procesual penale ca urmare a acesteia, supunem atenției câteva aspecte cu privire la investirea obligatorie sau facultativă a Curții de Justiție (2), suspendarea procedurii de judecată în fața instanței naționale (3) și exercitarea căii de atac împotriva încheierii de suspendare a procedurii de soluționare a cauzei (4).

2. Investirea facultativă sau obligatorie a Curții de Justiție

Regimul juridic al procedurii prealabile instituit de art. 2 al declarației creează o distincție între instanțele judecătorești naționale ale căror hotărâri nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern și celelalte instanțe judecătorești ale căror hotărâri pot fi supuse unei căi de atac. Această distincție nu se întemeiază pe poziția instanței de judecată în ierarhia instanțelor judecătorești, ci pe natura juridică a hotărârii

pronunțate, și anume reglementarea exercitării unei căi de atac împotriva acesteia.

Instanțele ale căror hotărâri sunt supuse unei căi de atac în dreptul intern nu sunt obligate să investească Curtea cu o cerere preliminară privind interpretarea sau validitatea dreptului comunitar. În schimb, pentru acea instanță ce pronunță o hotărâre nesusceptibilă a fi supusă unei căi de atac în dreptul intern, investirea devine obligatorie¹⁹². Aceste prevederi reprezintă o preluare a prevederilor art. 234 TCE în dreptul intern, cu referire la titlul VI TUE. Rațiunea unei atare reglementări se datorează faptului că scopul art. 234 TCE este aplicarea uniformă a dreptului comunitar, astfel încât riscul unei aplicări eronate este preîntâmpinat expres doar în cazul acelor hotărâri care nu sunt supuse controlului judiciar. Prin urmare, atât timp cât există posibilitatea modificării hotărârilor judecătorești prin intermediul căilor de atac, exercitarea procedurii prealabile nu este obligatorie pentru instanțele de judecată. În eventualitatea în care dreptul comunitar ar fi aplicat în mod eronat, această eroare de interpretare ar putea fi corectată de către instanța de control judiciar investită cu soluționarea căii de atac, care ar putea decide investirea Curții de Justiție.

Orice instanță națională are libertatea de decizie privind necesitatea interpretării dreptului comunitar și exercitării dreptului de cooperare cu instanța comunitară oferit de mecanismul procedurii prealabile¹⁹³. Instanțele de judecată naționale au, în principiu, posibilitatea de a aplica și interpreta ele însele dreptul comunitar în cauzele cu care sunt investite. Însă, dacă le este necesară o interpretare a dreptului comunitar, pot exercita dreptul de a formula întrebări adresate Curții de Justiție. Decizia de a solicita pronunțarea unei hotărâri preliminare aparține în exclusivitate instanței naționale, având în vedere responsabilitatea hotărârii judecătorești ce urmează să fie pronunțată de către aceasta.¹⁹⁴ Părțile cauzei nu au dreptul de a adresa Curții atare cereri¹⁹⁵, însă pot face propuneri în fața instanței de judecată cu privire la formularea unor astfel de cereri către Curtea de Justiție¹⁹⁶.

¹⁹² Sub rezerva aplicării excepțiilor din cauza Cilfit: CJCE, 6 oct. 1982, SRL Cilfit și Lanificio di Gavardo SPA, C-283/81, p.3.

¹⁹³ M. Lagrange, L'action préjudicielle dans le droit interne des Etats membres et dans la jurisprudence de la CJCE, RTDE 1974, p. 268.

¹⁹⁴ CJCE, 21 aprilie 1984, Pardini C-338/83, Rec. 2041

¹⁹⁵ CJCE, 9 decembrie 1965, Heissische Knappschaft, C-44/65, Rec., p.1191.

¹⁹⁶ CJCE, 22.04.1997, Eunice Sutton, C-66/95, Rec., p.I-2163.

3. Suspendarea procedurii în fața instanței naționale

Mecanismul procedurii preliminare atrage obligatoriu suspendarea procedurii de judecată¹⁹⁷, „până când Curtea se va fi pronunțat cu privire la întrebarea preliminară.”¹⁹⁸ De asemenea, sunt incidente și prevederile articolului 23 din Statutul Curții de Justiție: „decizia instanței naționale care își suspendă procedura de judecată și sesizează Curtea este notificată Curții de către instanța națională respectivă”

Pe perioada suspendării, instanța națională rămâne competentă să ia măsuri de conservare: „chiar dacă introducerea unei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare conduce, în principiu, la suspendarea procedurii (de judecată, s.n.) naționale până când Curtea se pronunță, în așteptarea hotărârii acesteia, instanța de trimitere rămâne competentă să adopte măsuri de conservare [...]”¹⁹⁹.

În prezent nu există o prevedere legală în legislația internă care justifice suspendarea cauzei în vederea solicitării unei hotărâri preliminare. În materie civilă, instanța de judecată a aplicat direct art. 234 TCE, care face referire la o decizie necesară instanței naționale în soluționarea cauzei²⁰⁰. Apreciem că și în cauzele penale, în lipsa unui text în dreptul intern²⁰¹, suspendarea ar putea fi dispusă în temeiul art. 35 TUE cu referire la art. 234 TCE, având în vedere că „regimul prevăzut de art. 234 TCE are vocația de a se aplica articolului 35 TUE [...]” astfel încât „jurisprudența Curții referitoare la admisibilitatea întrebărilor preliminare adresate în temeiul art. 234 este, în principiu, transpozabilă cererilor de pronunțare a unor hotărâri preliminare transmise Curții în temeiul art. 35 TUE”²⁰².

Această creație jurisprudențială a Curții necesită unele nuanțări deoarece deciziile cadru sunt adoptate în cadrul celui de-al treilea Pilon

al Uniunii europene, pilon interguvernațional. În principiu, deciziile-cadru au ca scop armonizarea dispozițiilor legislative din statele membre în cadrul celui de-al treilea pilon și impun în sarcina statelor obligația de a fi implementate în ce

privește rezultatele și nu în ce privește forma și mijloacele de implementare. Deși deciziile-cadru nu au efect direct la nivel național, în sensul că nu creează obligația pentru instanțele naționale de a fi incluse în legislația internă, Curtea de Justiție a apreciat că este competentă să interpreteze dispozițiile unei decizii cadru²⁰³, adoptate în materie penală în cauza *Pupino*, la cererea unei instanțe italiene. În acea cauză, Curtea de Justiție a fost investită cu o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare de către o instanță italiană investită cu o cauză având ca obiect aplicarea de rele tratamente de către o educatoare unor minori, pentru a ști dacă instanța italiană ar fi putut autoriza depoziții ale minorilor preșcolari în afara ședinței publice desfășurate în sala de judecată, în condițiile în care procedura de judecată italiană nu prevedea această posibilitate în cazul infracțiunii respective. În cauză a fost invocată inadmisibilitatea pe motiv că hotărârea Curții nu ar putea produce efecte asupra procedurii principale deoarece art. 34 TUE exclude efectul direct al deciziilor și deciziilor-cadru în domeniile privind titlul VI TUE. Cu toate acestea, Curtea a decis că dispozițiile deciziei-cadru trebuie interpretate în sensul că instanța națională trebuie să aibă posibilitatea de a autoriza minorilor preșcolari care susțin că au fost victime ale unor rele tratamente, să facă

Aplicarea directă a art 35 TUE în dreptul intern trebuie realizată de la caz la caz, fiind posibilă numai în acele cauze care respectă condițiile limitative impuse de către Curte prin hotărârea pronunțată în cauza Pupino.

¹⁹⁷ Suspendarea rezultă din interpretarea dispozițiilor art. 234 TCE: „o decizie [...] este necesară”

¹⁹⁸ CJCE, Teresa Zabala s.a./Intituto Nacional de Empleo, C-422/93, C-423/93 și C-424/93, p.28

¹⁹⁹ www.curia.europa.eu: Aceste prevederi sunt detaliate prin *Nota de informare* cu privire la efectuarea trimiterilor preliminare de către instanțele naționale (supliment) ca urmare a intrării în vigoare a procedurii preliminare de urgență aplicabile trimiterilor preliminare referitoare la spațiul de libertate, securitate și justiție

²⁰⁰ CJCE, 10 iulie 2008, Ministerul Administrației și Internelor - Direcția Generală de Pașapoarte București/

Gheorghe Jipa.

²⁰¹ În prezent, în cauzele penale, suspendarea judecării cauzei poate fi dispusă în doar două situații expres și limitativ prevăzute de C.pr.pen. și anume în caz de boală gravă a inculpatului și în cazul procedurii excepției de neconstituționalitate (art. 303 C.pr.pen.).

²⁰² CJCE, 16 iunie 2005, C-105/03, *Procedura penale contra Maria Puppino.*, p.19 și 29.

²⁰³ Decizia-cadru 2001/220/JAI privind statutul victimelor în procedurile penale examinată în cauza C-105/03, 16 iunie 2005, *Maria Puppino.*

depoziții în modalitățile care permit garantarea unui nivel adecvat de protecție, de exemplu în afara ședințe publice de judecată și înainte de aceasta. Așa fiind, instanța națională este obligată să interpreteze ansamblul legislației naționale „în lumina literei și scopului deciziei-cadru în vederea atingerii rezultatului urmărit de aceasta și astfel să se conformeze articolului 34 par. 2, lit. b al TUE”.

Curtea a stabilit totodată două condiții care limitează această interpretare și anume: interpretarea deciziilor cadru trebuie să fie făcută cu respectarea principiilor generale de drept (drepturile fundamentale, cu referire la dreptul la un proces echitabil), și interpretarea respectivă nu trebuie să conducă la o interpretare *contra legem* a dreptului național.²⁰⁴

Curtea a mai arătat că instanța trebuie să verifice dacă, în fiecare caz în parte, este posibilă o interpretare conformă cu dreptul național, cu respectarea condițiilor limitative arătate de Curte în cauza *Pupino*.

În concluzie, aplicarea directă a art. 35 TUE în dreptul intern trebuie examinată de la caz la caz, fiind posibilă numai în acele cauze care respectă condițiile limitative impuse de către Curte prin hotărârea pronunțată în cauza *Pupino*.

În viitor, temeiul de drept al suspendării procedurii de soluționare a cauzei în cazul investirii instanței comunitare va fi alin. 3 al art. 2 al declarației. Legiuitorul a înțeles să diferențieze, în funcție de natura instanței, între cauzele aflate în ultimă instanță, în cazul cărora suspendarea este obligatorie, și celelalte cauze, în cazul cărora suspendarea soluționării cauzei este facultativă. Aceasta din urmă conferă drept de apreciere judecătorului în acordarea suspendării, ce ar putea fi dispusă numai în situații în care există aparența soluționării în baza interpretării prevederilor comunitare ce fac obiectul cererii de pronunțare a hotărârii preliminare.

4. Exercițarea căii de atac împotriva încheierii prin care instanța a dispus suspendarea procedurii de soluționare a cauzei

În temeiul *principiului autonomiei procedurale*, Curtea de Justiție a apreciat că dreptul comunitar

nu exclude exercitarea unor căi de atac împotriva actelor procedurale ale instanțelor naționale prin care acestea solicită Curții de Justiție pronunțarea unei hotărâri prealabile²⁰⁵. În același sens, Curtea a exprimat punctul de vedere potrivit căruia nu este necesar ca hotărârea instanței naționale prin care s-a solicitat pronunțarea unei hotărâri preliminare să fie definitivă pentru ca procedura în fața Curții de Justiție să-și poată urma cursul²⁰⁶.

Examinând reglementarea adoptată de către legiuitorul român, opțiunea acestuia a fost de a reglementa o cale de atac împotriva „încheierii prin care instanța se pronunță împotriva suspendării judecății”. În alți termeni, calea de atac împotriva încheierii privește numai decizia cu privire la suspendarea facultativă. În realitate, prin același act procedural (încheierea) instanța se pronunță și cu privire la admiterea sau respingerea cererii de investire a instanței comunitare.

Două observații se impun a fi făcute în acest context. Prima este cea conform căreia calea de atac împotriva „acordării” suspendării înseamnă reexaminarea motivelor pentru care instanța a apreciat că nu ar putea fi soluționată cauza în paralel cu investirea Curții de Justiție, drept pentru care a dispus suspendarea. A doua este cea conform căreia admiterea căii de atac ar obliga instanța inferioară să soluționeze alte aspecte ale cauzei, în pofida opiniei sale conform căreia necesitatea soluționării cauzei (în integralitatea ei) ar fi impus interpretarea prevederilor comunitare, dar această apreciere a necesității i-a fost censurată indirect de către instanța de control judiciar.

Într-un context procedural diferit, o problemă oarecum asemănătoare a fost invocată în cadrul *recursului în interesul legii* în vederea stabilirii admisibilității recursului împotriva încheierii prin care instanța a admis cererea de sesizare a Curții Constituționale pentru a soluționa excepția de neconstituționalitate, dispunând, totodată, suspendarea judecății cauzei²⁰⁷. Procurorul general al PÎCCJ a apreciat că încheierile prin care s-a admis cererea de sesizare a Curții Constituționale și s-a dispus suspendarea judecății, *sunt supuse recursului*. Dar, prin

²⁰⁴ CJCE, 16 iunie 2005, C-105/03, *Procedura penale contra Maria Puppino*, p.44-47.

²⁰⁵ CJCE, 12 febr. 1974, Rheinmulhen, C-146/73, Rec., p.147.

²⁰⁶ CJCE, 6 aprilie 1962, Bosch, C-13/61.

²⁰⁷ În prezent, în temeiul art. 29 alin. 5 din Legea nr. 47/92, cauza este suspendată de drept pe perioada soluționării excepției de neconstituționalitate.

decizia nr. 9 din 9 februarie 2009, admițându-se recursul în interesul legii, Secțiunile Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție au stabilit: dispozițiile art. 303 alin. 6 din Codul de procedură penală se interpretează în sensul că încheierea prin care instanța a admis cererea de sesizare a Curții Constituționale și a dispus suspendarea judecării, până la soluționarea excepției de neconstituționalitate, nu este supusă căii de atac a recursului.

Se pare că, în cazul căii de atac împotriva încheierii de suspendare a cauzei determinate de investirea CJCE, legiuitorul a adoptat o linie de gândire oarecum asemănătoare, apreciind că încheierea prin care instanța a dispus suspendarea judecării este supusă căii de atac, însă nu și în ce privește admiterea cererii de investire a CJCE, a cărei necesitate este apreciată exclusiv de instanța de judecată care o investește.

*
* *

În concluzie, apreciem că proiectul de lege inițiat de către Ministerul Justiției, prin aceea că permite instanțelor judecătorești care judecă

cauze penale să adreseze întrebări preliminare Curții de Justiție, contribuie la diminuarea riscului unor interpretări neunitare a prevederilor comunitare în domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală. Ținând către acest obiectiv, în cadrul procedurii reglementate de art. 234 TCE și respectiv 35 TUE, dificultatea pentru instanțele naționale este de a decide dacă pot răspunde singure unei probleme privind interpretare dreptului comunitar sau dacă investesc Curtea de Justiție. De aceea, investirea Curții de Justiție - în special de către instanțele care pronunță hotărâri definitive, obligate să asigure uniformitatea aplicării dreptului – trebuie apreciată drept o cale de a expune argumente în favoarea interpretării spre care tinde instanța națională respectivă. În cazul în care o atare instanță nu ar investi Curtea, aplicând eventual teoria actului clar, o altă instanță o va face, iar argumentele sale pot fi contrare instanței naționale care ales să nu investească Curtea de Justiție. Din această perspectivă, instanțele naționale, cunoscând jurisprudența Curții de Justiție, ar putea influența, prin opiniile lor, orientarea viitoare a jurisprudenței acesteia.